

24.11.2010

Dnro 2085/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

HUUMETESTI SOSIAALIHUOLLON YKSIKÖSSÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Tampereella toimivan Silta-Valmennusyhdistys ry:n (jatkossa Silta-Valmennus) työntekijöiden menettelyä, koska he mahdollisesti tekevät huumetestejä ilman, että heillä on siihen tarvittavaa terveydenhoidonalan koulutusta. - - -

- - -

3 RATKAISU

3.1 Oikeusasiamiehen toimivalta

Eduskunnan oikeusasiamies valvoo, että viranomaiset, virkamiehet ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa sekä kunnioittavat perus- ja ihmisoikeuksia.

Oikeusasiamies voi toimivaltansa puitteissa tutkia yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien menettelyä ainoastaan siltä osin kuin kysymys on julkisen tehtävän hoitamisesta. Näin on esimerkiksi silloin, kun yksityinen palveluntuottaja hoitaa kunnan kanssa tekemänsä ostopalvelusopimuksen nojalla sosiaalihuollon lakisääteisiä tehtäviä.

Aluehallintoviraston lausunnon mukaan Silta-Valmennukselle on silloisen lääninhallituksen lupa yksityisen sosiaalihuollon palvelujen tuottamiseen mm. päihdeongelmallisille asiakkaille. Silta-Valmennus on yleishyödyllinen yhdistys, jonka toiminta koostuu työelämään suuntaavista sosiaalisen ja ammatillisen valmennuksen palveluista. Yksikön yksi keskeinen työmuoto on asiakkaiden työhön valmennus ja siihen liittyvä työtoiminta. Sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:n 2 momentin mukaan kunnan on huolehdittava kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa (189/2001) säädetyistä tehtävistä sen mukaan kuin niistä lisäksi erikseen säädetään. Kuntouttava työtoiminta on kunnan järjestämää toimintaa, jonka tarkoitus on parantaa henkilön elämänhallintaa sekä luoda edellytyksiä työllistymiselle, ja jossa ei synny virkasuhdetta eikä työsuhdetta henkilön ja toimintaa järjestävän tai toteuttavan tahon välille (lain 2 §:n 2 kohta).

Tampereen kaupungin päihdepalvelujen johtavan sosiaalityöntekijän mukaan Tampereen kaupunki ostaa päihdehuollon kuntoutuksen palveluja Silta-Valmennukselta.

Edellä sanotun johdosta katson Silta-Valmennuksen menettelyn kuuluvan oikeusasiamiehen valvontaan.

3.2

Huumausainetestausta koskeva lainsäädäntö

Lähtökohta

Huumausainetestausta koskevia säännöksiä on tarkasteltava suhteessa perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan sekä perustuslain 7 §:ssä turvattuun itsemääräämisoikeuteen ja koskemattomuuden suojaan. Näiden perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää säännöksiltä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Lisäksi sääntelyllä tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Tavoitteena tulee olla muun ohella ehkäistä ennakolta ja vähentää huumausaineiden käytöstä aiheutuvia haitallisia seuraamuksia ja riskejä. Testauksessa tulee myös ottaa huomioon sekä testattavan oikeusturva että toisten henkilöiden oikeuksien ja painavien yhteiskunnallisten etujen suojaaminen.

Työelämä

Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) mukaan työnantaja voi 8 §:n 1 momentin nojalla työsuhteen aikana velvoittaa työntekijän toimittamaan todistuksen huumausainetestistä, jos on perusteltua aihetta epäillä työntekijän olevan työssä huumausaineiden vaikutuksen alaisena. Todistus voidaan 2 momentin perusteella velvoittaa esittämään myös silloin, jos perusteltu epäily kohdistuu työntekijän riippuvuuteen huumeista ja hänen työnsä edellyttää erityistä tarkkuutta, luotettavuutta, itseenäistä harkintakykyä tai hyvää reagointikykyä. Edellytyksenä on lisäksi, että työtehtävien suorittaminen huumeiden vaikutuksen alaisena tai huumeista riippuvaisena vakavasti vaarantaa henkeä, terveyttä tai työturvallisuutta taikka 2 momentin 2-7 kohdassa mainittuja muita oikeuksia tai etuja taikka lisää näistä säännöksistä ilmenevien vahinkojen riskiä.

Työelämää koskevassa lainsäädännössä on edellytetty huumetestin suorittajalta terveydenhuollon koulutusta seuraavasti:

Valtioneuvoston asetuksessa huumausainetestien tekemisestä (218/2005) todetaan, että näytteen ottaa terveydenhuollon ammattihenkilö. Asetusta sovelletaan työterveyshuoltolain (1383/2001) 3 §:n 6 a kohdassa tarkoitetun huumausainetestin toteuttamiseen liittyvien näytteiden ottamiseen, analysointiin ja tulkintaan sekä huumausainetestien luotettavuuden ja laadun valvontaan.

Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 14 §:n mukaan työntekijöiden terveydentilaa koskevien tarkastusten ja testien suorittamiseen sekä näytteiden ottamiseen tulee käyttää terveydenhuollon ammattihenkilöitä, asianomaisen laboratoriokoulutuksen saaneita henkilöitä ja terveydenhuollon palveluja siten kuin terveydenhuollon lainsäädännössä säädetään. Säännöksen mukaan tämä koskee myös alkoholi- ja huumausainetestejä. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 10/2004 vp) olevan oikeusturvan näkökulmasta tärkeää, että testin suorittamiseen ja näytteiden ottamiseen on 14 §:n perusteella käytettävä terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Lisäksi positiivinen testituloks on varmistettava laatuvalvotussa laboratorioissa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan huumausainetestit eivät ole vielä kaikkialtaan osiltaan luotettavia.

Hallitus antoi eduskunnan käsittelyyn 1.10.2010 esityksen (HE 164/2010) ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain, ammattikorkeakoululain, yliopistolain sekä rikosrekisterilain 6 §:n muuttamista (ns. SORA-työryhmän esitys). Esityksessä ehdotetaan mm.,

että opiskelija on velvollinen koulutuksen järjestäjän tai korkeakoulun määräyksestä esittämään huumausainetestiä koskevan todistuksen, jos on perusteltua aihetta epäillä, että opiskelija on vaikutuksen alaisena opintoihin kuuluvissa käytännön tehtävissä tai työssäoppimisessa tai työharjoittelussa ja jos testaaminen on välttämätöntä opiskelijan toimintakyvyn selvittämiseksi. Esityksen mukaan opiskeluterveydenhuollon asema opiskelijoiden päihdekäytön ennaltaehkäisyssä ja ongelmakäyttäjien hoitoonohjauksessa ja tukemisessa on keskeinen.

Sen sijaan lastensuojelulain (417/2007) 66 §:n mukaan on mahdollista, että virtsanäytteen ottaa muu kuin terveydenhuollon ammattihenkilö. Edellytyksenä kuitenkin on, että tällöin läsnä on oltava laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva toinen henkilö tai muu tehtävään soveltuvan ammatillisen tutkinnon omaava henkilö.

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvaan asiakkaaseen ei voida soveltaa yksityisyyden suojasta työelämässä annettua lakia, koska asiakas ei ole työsuhteessa tai virkasuhteessa. Toiminta on sosiaalipalvelua ja sen tarkoitus on parantaa henkilön elämänhallintaa sekä luoda edellytyksiä työllistymiselle.

3.3

Huumetestien tekeminen Silta-Valmennuksessa

Silta-Valmennuksen toiminnanjohtajan antaman selvityksen mukaan kaikki testaaminen Silta-Valmennuksessa on valvonnallista testausta, ei koskaan terveydenhoidollista testausta. Silta-Valmennuksen eri toimipisteissä on nimetyt henkilöt, jotka huolehtivat testausten suorittamisesta käytännössä. Testaustoiminnan vastuu ja ohjaus on yhdellä vastuuhenkilöllä. Vastuuhenkilö on koulutukseltaan päihde- ja mielenterveystyön lähihoitaja ja sosionomi. Testejä suorittavilla henkilöillä on kaikilla sosiaalityöntekijän pätevyys. Selvityksen mukaan varsinaista koulutusta, josta voi saada ns. testaussertifikaatin päihdetestien suorittamiseksi ei ole. Testaukseen liittyvä koulutus Silta-Valmennuksessa on toteutettu yhteistyössä testejä toimittavien yritysten kautta, aiemmin Labema Oy:n ja tällä hetkellä Pragmatic Oy:n koulutuksina.

Päihdetestit perustuvat selvityksen mukaan asiakkaan kirjalliseen suostumukseen ja asiakkaan saamaan tietoon testauskäytännöstä ennen asiakkaan valintapäätöstä.

Selvityksen mukaan testaaminen on tärkeää työsuojelun näkökulmasta. Se turvaa henkilökunnan työskentelyolosuhteet usein varsin haasteellisten kohderyhmien kanssa ja toisaalta sen, että työvalmennustoiminnassa ei kenenkään asiakkaan terveys ole uhattuna päihtymyksen tai kohonneen tapaturmariskin vuoksi. Selvityksen mukaan päihdekäyttöön puuttuminen perustuu aina henkilökunnan ammattitaidon hyödyntämiseen, jossa ensimmäisenä lähtökohtana on se, että henkilökunta toteaa asiakkaan mahdollisen päihtymyksen. Vain harvoin syntyy tilanteita, jossa henkilökunnan arvio asiakkaan päihtymyksestä on epävarma ja tarvitaan varmentavan testin suorittamista joko alkometrillä tai huumesuoloilla. Näissä tilanteissa on selvityksen mukaan yhteinen etu suorittaa tarvittava testaus heti.

Aluehallintoviraston lausunto

Aluehallintoviraston lausunnon mukaan yhdistyksen toiminta perustuu keskeisesti työssä tapahtuvaan oppimiseen, jonka vuoksi yhdistyksessä on kiinnitetty erityistä huomiota asiakkaiden päihdekäytön tunnistamiseen, siihen puuttumiseen ja asiakkaiden hoitoonohjaukseen. Päihdetesteillä pyritään asiakkaiden ja työntekijöiden turvallisuuden takaamiseen työhön valmennuksessa. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan testien lähtökohtana on sosiaalihuollon asiakaslain (812/2000) 4 §:n 2 kohdan mukainen asiakkaan etu.

Aluehallintovirasto totesi lausunnossaan, että huume-testit voidaan tehdä verestä, virtsasta, syljestä, hiuksista ja hiestä. Tavallisimmin huumeet tutkitaan virtsasta. Varsinaiset huume-analyysit ovat kaksiosaisia käsittäen ensin huume-seulonnan valikoidulla menetelmällä, minkä jälkeen positiiviset tulokset varmistetaan erillisellä varmistusanalyysillä. Huume-testin tekijältä on edellytettävä riittävä ammattitaito ja koulutus huume-testin tekemiseen. Terveydenhuollon ammattihenkilöitä ja palveluja käyttämällä varmistetaan lausunnon mukaan näytteen ottajan ja tuloksia tulkitsevan henkilöstön ammattitaito tehtävään.

3.4

Arviointi

Ennen kuin voin arvioida sitä, kuka voi tehdä huume-testin, on mielestäni ensin arvioitava huume-analyysin lainmukaisuus sosiaalihuollon palveluyksikössä.

Aluksi totean, että entinen oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio katsoi 31.12.2001 (dnro 1733/2/00) antamassaan ratkaisussaan huume-testien suorittamisesta oppilaitoksessa, että pakolliset tai velvoittavat huume-testit eivät ole mahdollisia ammatillisissa oppilaitoksissa sen vuoksi, että niiden tekemiseen oikeuttavaa ja niihin alistumiseen velvoittavaa lainsäädäntöä ei ole olemassa. Tämä merkitsee sitä, että oppilaitoksissa ei voida käyttää pakollisia huume-testejä huumeiden käytön vastustamiseksi lain antaman valtuutuksen puuttuessa.

Mitä tulee suostumukseen perustuviin testeihin, oikeusasiamies Paunio totesi, että tällaisten huume-testien suorittamisen edellytys on se, että vapaaehtoisuuden on oltava aitoa ja todellista, minkä lisäksi on huolehdittava tarkoin testiin osallistuvien oikeusturvasta. Oikeusturvan oleellisia osia olivat oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan testien luotettavuus, niiden asianmukainen suorittaminen terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimesta, henkilötietojen asianmukainen käsittely sekä mahdollisen positiivisen testituloksen seurauksena oikeus saada tarvittavaa hoitoa. Testaus ei saa luonnollisestikaan johtaa lakiin perustumattomiin seurauksiin. Oikeusasiamies Paunio piti tärkeänä testausten luotettavuuden ja asianmukaisen suorittamisen varmistamiseksi, että huume-testejä tekevät ja niiden tuloksia käsittelevät yksinomaan terveydenhuollon ammattihenkilöt. Huume-testiin osallistuvan oikeusturvan kannalta on huomattava myös, että testaukset voivat tuottaa virheellisiä testituloksia tai paljastaa muita terveystietoja. Lähtökohtana on pidettävä, että testin tulokset tulee varmentaa kontrollitestillä.

Perusoikeusnäkökulma

Huume-testien tekemisestä tai siitä, ketkä ovat kelpoisia testejä tekemään sosiaalihuollon palveluyksikön asiakkaille, ei ole säädetty lainsäädännössä. Pidän sääntelemättömyyttä ongelmallisena perusoikeusnäkökulmasta. Huume-analyysien testausta on arvioitava perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan ja perustuslain 7 §:ssä suojatun itsemääräämisoikeuden ja koskemattomuuden valossa. Näiden oikeuksien rajoittaminen edellyttää, että rajoittamisesta on säännelty lailla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Lisäksi testauksessa tulee ottaa huomioon sekä testattavan henkilön oikeusturva että toisten henkilöiden oikeuksien ja painavien yhteiskunnallisten etujen suojaaminen.

Suostumus

Silta-Valmennuksen huumausainetestaus perustuu asiakkaan etukäteen antamaan suostumukseen. Suostumuslomakkeen mukaan ”Suostun antamaan päihdetestinäytteen virtsakokeena aina vaadittaessa Silta-Valmennusyhdistyksessä oloni aikana. Testistä kieltäytyminen estää toiminnan aloittamisen tai johtaa keskeyttämiseen. Tämä koskee myös positiivista näytettä.”

Mielestäni etukäteen annettava kirjallinen suostumus voi olla asiakkaan oikeusturvan kannalta ongelmallinen. Mikäli testattava henkilö ei halukaan testiä testaushetkellä, häntä ei voida siihen velvoittaa ilman laissa todettua tarkkarajaista ja täsmällistä perustetta. Lisäksi testituloksen seurauksesta tulisi myös nähdäkseni säätää laissa.

Suostumukseen perustuvan testin suorittaminen edellyttää nähdäkseni vapaaehtoisesti annettua aitoa ja todellista suostumusta sekä oikeusturvasta huolehtimista. Tällä perusteella testi voidaan suorittaa asiakkaan pyynnöstä.

Huometestauksen suorittaja

Silta-Valmennuksen selvityksen mukaan testaustoiminnan vastuu ja ohjaus on yhdellä vastuuhenkilöllä, joka on koulutukseltaan päihde- ja mielenterveystyön lähihoitaja. Testejä suorittavilla henkilöillä on kaikilla sosiaalityöntekijän pätevyys ja he ovat saaneet testaukseen liittyvän erillisen koulutuksen. Selvityksen mukaan vain harvoin syntyy tilanteita, jossa henkilökunnan arvio asiakkaan päihtymyksestä on epävarma ja tarvitaan varmentavan testin suorittamista joko alkometrillä tai huumeseuiloilla.

Silta-Valmennuksen antaman selvityksen mukaan perustellusta syystä ja yhteisestä sopimuksesta testi voidaan suorittaa myös muualla, useimmiten terveydenhuollon tai A-klinikan yksiköissä. Mikäli Silta-Valmennuksessa tehdyssä testituloksessa on jotain epäselvää, tai on muita syitä varmentaa testitulos, virtsanäyte lähetetään laboratorioon varmennettavaksi. Näin voidaan toimia myös tilanteissa, jossa asiakas kiistää positiivisen tuloksen.

Mielestäni aitoon ja todelliseen suostumukseen perustuvan suuntaa-antavan testauksen voi suorittaa joku muukin tehtävään soveltuva henkilö kuin terveydenhuollon ammattihenkilö. Jos asiakas kyseenalaistaa testin lopputuloksen ja luotettavuuden, asiakkaalla pitää olla mahdollisuus saadavamennus testauksen lopputuloksesta. Tällöin olisi kuitenkin nähdäkseni tärkeää testausten luotettavuuden ja asianmukaisen suorittamisen varmistamiseksi, että huometestin tekee terveydenhuollon ammattihenkilö.

Hoitoonohjaus

Silta-Valmennuksen antaman selvityksen mukaan yhdistyksessä on kiinnitetty erityistä huomiota asiakkaiden päihdekäytön tunnistamiseen, siihen puuttumiseen ja asiakkaiden hoitoonohjaukseen. Nähdäkseni asiakkaiden hoitoonohjaus kuten vastuu asiakkaan kokonaiskartoituksesta on sellaista terveydenhuollollista asiantuntemusta vaativaa menettelyä, joka edellyttää terveydenhuollon ammattihenkilön osallistumista menettelyyn.

- - -

4

TOIMENPITEET

Käsitykseni mukaan huumausainetestauksen edellytyksistä ja testauksen toimintaperiaatteista sosiaalihuollon palveluyksikön asiakkaille tulisi säätää laissa. Nykyinen tilanne voi vaarantaa asiakkaiden

perusoikeuksia. Tämän johdosta lähetän tämän vastaukseni tiedoksisosiaali- ja terveysministeriölle otettavaksi tarvittaessa huomioon lainvalmistelutyössä.