hallitusneuvos Pirjo Kainulainen
Sosiaali- ja terveyspalveluosasto

18.11.2015

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE; HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI MIELENTERVEYSLAIN MUUTTAMISESTA (HE 92/2015)

Hallituksen esitys koskee tilanteita, joissa oikeuspsykiatrisen potilaan tahdosta riippumattoman hoidon jatkamiselle tai lopettamiselle mielenterveyslaissa säädetty kuuden kuukauden määräaika on jostain poikkeuksellisesta syystä, kuten potilaan luvattoman sairaalasta poistumisen vuoksi, ylittynyt. Määräajan ylityttyä sairaala ei ole enää toimivaltainen päättämään potilaan hoidon jatkamisesta tai lopettamisesta. Esityksessä ehdotetaan, että näissä tilanteissa Terveyden ja hyvinvoinnin laitos päättäisi potilaan hoidon jatkamisesta tai lopettamisesta.

Taustaa

Oikeuspsykiatrisen eli rikokseen syyllistyneen psykiatrisen potilaan hoitoon määräämistä, hoidon jatkamista ja hoidon lopettamista koskeva menettely eroaa muita psykiatrisia potilaita koskevasta menettelystä. Hoidon jatkamisesta tai lopettamisesta päätetään sairaalassa viimeistään kuuden kuukauden välein. Hoidon jatkamista koskeva päätös alistetaan hallinto-oikeuden vahvistettavaksi, jolloin hallinto-oikeuden on tutkittava, ovatko edellytykset hoitoon määräämiseen tahdosta riippumatta edelleen olemassa. Hoidon lopettamista koskeva päätös alistetaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vahvistettavaksi, jonka on joko vahvistettava hoidon lopettamista koskeva päätös tai, jos edellytykset hoitoon määräämiselle potilaan tahdosta riippumatta ovat olemassa, määrättävä potilas hoitoon.

Oikeuspsykiatrisen potilaan hoidon lopettamista edeltää yleensä valvonta-aika avohoidossa ennen päätöstä hoidon lopettamisesta. Tänä aikana potilas on edelleen tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa hoidossa ja asianomaisen sairaanhoitopiirin psykiatrisen toimintayksikön valvonnassa. Valvonta-aikana voidaan arvioida oikeuspsykiatrisen potilaan selviytymistä avohoidossa ja tarvittaessa ottaa hänet takaisin sairaalahoitoon, jos potilaan vointi sitä edellyttää.

Oikeuspsykiatrisen potilaan hoidon tarpeen arviointi on vaativaa, minkä vuoksi tämä tehtävä on keskitetty Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle oikeuspsykiatrian asiantuntijavirastona. Oikeuspsykiatrisen potilaan hoidon lopettamiseen liittyy myös yhteiskunnallisia turvallisuusnäkökohtia, minkä vuoksi potilaan hoito pääsääntöisesti päättyy vasta Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vahvistettua hoidon lopettamispäätöksen.

Maassamme ilmenee vuosittain muutamia tapauksia, joissa oikeuspsykiatrisen potilaan hoidon jatkamiselle tai lopettamiselle säädetty määräaika on ylittynyt sattumanvaraisen syyn kuten potilaan luvattoman sairaalasta poissaolon tai sairaalaan erehdyksen vuoksi. Määräaika on voinut ylittyä myös siten, että hallinto-oikeus on kumonnut tai jättänyt vahvistamatta hoidon jatkamispäätöksen muoto- tai menettelyvirheen vuoksi. Hallinto-oikeudet eivät näissä tilanteissa ole aina palauttaneet asiaa uudelleen käsiteltäväksi sairaalalle tai antaneet määräystä kumotun päätöksen noudattamisesta.

Mielenterveyslaissa ei ole säädetty noudatettavasta menettelystä tai toimivaltaisesta viranomaisesta näissä määräajan ylitystilanteissa. Asiaa koskevat oikeus-

ohjeet ovatkin jääneet korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön varaan. Korkein hallinto-oikeus on antamissaan ratkaisuissa katsonut, ettei oikeuspsykiatrisen potilaan asema pääty määräajan ylitystilanteissa, eikä hänen hoidostaan voida siten päättää muita psykiatrisia potilaita koskevien mielenterveyslain 2 luvun säännösten mukaisesti. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen mukaan hoidon jatkamisesta päättäminen kuuluu säädetyn määräajan jälkeen Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle.

Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta on kuitenkin ongelmallista, ettei Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle ole säädetty mielenterveyslaissa nimenomaista toimivaltaa päättää oikeuspsykiatrisen potilaan hoidon jatkamisesta määräajan ylitystilanteissa. Lisäksi lainsäädännön puutteellisuudesta on aiheutunut toimivaltaepäselvyyksiä viranomaisten kesken. Nykyistä lainsäädännöllistä tilannetta ei voida pitää tyydyttävänä, minkä vuoksi asiasta on välttämätöntä säätää selkeästi lailla. Ehdotettavilla säännöksillä turvattaisiin potilaan oikeusturva ja hoidon jatkuminen. Säännöksillä olisi merkitystä myös yhteiskunnallisten turvallisuusnäkökohtien kannalta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut 13.10.2015 ratkaisun (B.K. vs. Suomi), jossa oli kysymys oikeuspsykiatrisen potilaan hoidon jatkamisesta. Tapauksessa potilaan hoidon jatkamista koskeva päätös oli kumottu hallinto-oikeudessa menettelyvirheen vuoksi. Tämän jälkeen sairaala oli tehnyt Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle useampia esityksiä potilaan hoidon jatkamisesta, mutta Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ei ollut katsonut olevansa toimivaltainen päättämään potilaan hoidon jatkamisesta ilman toimivaltaa koskevia lainsäännöksiä. Sairaala oli tehnyt useamman kerran myös päätöksen potilaan hoitoon määräämisestä muuna kuin oikeuspsykiatrisena potilaana, mutta hallinto-oikeus oli kumonnut nämä päätökset, sillä sen mukaan potilaan hoidon jatkamisesta olisi tullut päättää oikeuspsykiatrista potilasta koskevien säännösten mukaan. Potilas oli näin ollen lähes kahdeksan kuukauden ajan hoidossa ilman lainvoimaista tahdosta riippumatonta hoitoa koskevaa päätöstä, kunnes hallinto-oikeus lopulta päätti vahvistaa potilaan hoidon jatkamista koskevan päätöksen oikeuspsykiatrista potilasta koskevien säännösten perusteella. Korkein hallinto-oikeus pysytti hallinto-oikeuden päätöksen tässä poikkeuksellisessa toimivaltaristiriitatilanteessa, vaikkei mielenterveyslaissa ole nimenomaisia säännöksiä kyseisen tilanteen ratkaisemiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin hyväksyi Suomen hallituksen yksipuolisen julistuksen, jossa sitouduttiin maksamaan valittajalle korvaus Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen loukkauksesta ja todettiin, että lainsäädännössä oleva epäkohta pyritään korjaamaan antamalla hallituksen esitys laiksi mielenterveyslain muuttamisesta syksyllä 2015.

Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että mielenterveyslakiin lisättäisiin säännökset tahdosta riippumattomaan hoitoon määrätyn oikeuspsykiatrisen potilaan hoidon jatkamisesta tai hoidon lopettamisesta tilanteissa, joissa mielenterveyslaissa säädetty hoidon jatkamista tai lopettamista koskeva kuuden kuukauden määräaika on ylittynyt. Esityksessä ehdotetaan, että määräajan ylitystilanteissa Terveyden ja hyvinvoinnin laitos olisi toimivaltainen päättämään oikeuspsykiatrisen potilaan hoidon jatkamisesta tai hoidon lopettamisesta.

Oikeuspsykiatrisen potilaan hoidon jatkamiselle tai lopettamiselle mielenterveyslaissa säädetty kuuden kuukauden määräaika olisi edelleenkin ehdoton ja sitä tulisi noudattaa. Jos määräaika olisi ylittynyt jostain poikkeuksellisesta syystä, kuten potilaan luvattomasta sairaalasta poissaolosta, sairaalan erehdyksestä tai hallinto-oikeuden kumottua hoidon jatkamista koskevan päätöksen muoto- tai menettelyvirheen vuoksi, sovellettaisiin ehdotettuja säännöksiä. Jos määräajan ylittyminen johtuisi sairaalan lääkärin laiminlyönnistä tai virheestä, tulisivat sovellettavaksi virkavastuuta koskevat säännökset. Lisäksi valvontaviranomaiset voisivat ryhtyä valvontatoimenpiteisiin laiminlyönnin tai virheen tultua ilmi.

Jos hoidon jatkamiselle tai lopettamiselle säädetyn määräajan ylitys havaittaisiin sairaalassa, esityksessä ehdotetaan, että sairaalan olisi selvitettävä potilaan hoidon jatkamisen edellytykset välittömästi ja tehtävä Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle esitys potilaan hoidon jatkamisesta tai hoidon lopettamisesta. Tällöin sairaalan olisi myös tehtävä väliaikaispäätös potilaan hoidon jatkamisesta enintään 14 päiväksi. Jos potilas olisi poistunut sairaalasta ja jäänyt palaamatta sinne, sairaalan olisi määrättävä potilas sairaalaan tutkittavaksi enintään 14 päiväksi. Potilaan palauttamiseksi sairaalaan voitaisiin pyytää poliisin virka-apua.

Jos hoidon jatkamiselle tai lopettamiselle säädetyn kuuden kuukauden määräajan päättymisestä olisi kulunut yli kuusi kuukautta, potilaan hoitoon määräämisestä päätettäisiin 2 luvun mukaisesti eli hänet voitaisiin määrätä hoitoon vain muuna kuin oikeuspsykiatrisena potilaana. Säännös on tarpeen potilaan oikeudellisen aseman selkeyttämiseksi määräajan ylitystilanteissa. Kuuden kuukauden aikana mahdolliset hoidon jatkamista koskevat muoto- tai menettelyvirheet tulevat pääsääntöisesti viimeistään ilmi sairaalassa tai hallinto-oikeudessa. On myös todennäköistä, että sairaalasta poistunut potilas saadaan useimmiten tässä ajassa palautettua poliisin virka-avun avulla sairaalaan.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen olisi päätettävä potilaan hoidon jatkamisesta tai hoidon lopettamisesta viimeistään 14 päivän kuluessa sairaalan tekemästä hoidon jatkamista koskevasta väliaikaispäätöksestä tai siitä, kun potilas olisi palautettu sairaalaan tutkittavaksi sairaalan määräyksen nojalla. Jos asian selvittäminen sitä välttämättä vaatisi, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen olisi tehtävä uusi väliaikaispäätös potilaan hoidon jatkamisesta enintään 14 päiväksi, jonka kuluessa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen olisi päätettävä potilaan hoidon jatkamisesta tai hoidon lopettamisesta.

Jos hallinto-oikeus jättäisi vahvistamatta tai kumoaisi oikeuspsykiatrisen potilaan hoidon jatkamista koskevan päätöksen jonkin muoto- tai menettelyvirheen vuoksi eli muusta syystä kuin tahdosta riippumattomalle hoidolle säädettyjen edellytysten puuttumisen vuoksi, sen olisi välittömästi siirrettävä asia käsiteltäväksi potilaan hoidosta vastaavalle sairaalalle. Sairaalassa olisi hoidon jatkamiselle tai lopettamiselle säädetyn määräajan ylityttyä meneteltävä edellä kuvatulla tavalla.

Suhde perustuslakiin

Ehdotettavat säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta, jonka mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja kaikes-

sa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 2 §:n 3 momenttia täydentävät perustuslain 118 §:n säännökset virkavastuusta. Esityksessä ehdotetaan, että mielenterveyslaissa säädettäisiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toimivallasta päättää oikeuspsykiatrisen potilaan hoidon jatkamisesta tai hoidon lopettamisesta sekä päätöksentekoon liittyvästä menettelystä mielenterveyslaissa säädetyn määräajan ylitystilanteissa. Lisäksi mielenterveyslaissa säädettäisiin ehdotuksen mukaan potilaan hoidon jatkamisesta sairaalan tai Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen väliaikaispäätöksellä, kunnes Terveyden ja hyvinvoinnin laitos tekisi päätöksen potilaan hoidon jatkamisesta tai hoidon lopettamisesta. Jos potilas olisi poistunut sairaalasta ja jäänyt palaamatta sinne, sairaalan olisi ehdotuksen mukaan määrättävä potilas sairaalaan tutkittavaksi. Potilaan palauttamiseksi sairaalaan voitaisiin pyytää poliisin virka-apua. Näin ollen julkisen vallan käyttö oikeuspsykiatrisen potilaan hoidon jatkamisessa ja hoidon lopettamisessa mielenterveyslaissa säädetyn määräajan ylitystilanteissa perustuisi lakiin ja päätöksenteossa noudatettaisiin virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Ehdotettavia säännöksiä on tarkasteltava myös perustuslain 7 §:ssä turvattujen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden kannalta. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Lisäksi vapaudenmenetyksen laillisuus on voitava saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Perusoikeuksien toteutumisen kannalta on otettava huomioon myös perustuslain 21 §:n säännös oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja hyvän hallinnon takeista. Oikeuspsykiatrisen potilaan hoidon jatkamiselle ja lopettamiselle säädetyn määräajan ylitystilanteissa oikeuspsykiatrisen potilaan hoidon jatkaminen sairaalan tai Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen väliaikaispäätöksellä, sairaalasta poistuneen potilaan tutkittavaksi määrääminen sekä potilaan mahdollinen hoidon jatkaminen Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen päätöksellä perustuisivat mielenterveyslakiin, jossa olisi säädetty vapaudenriiston perusteesta, toimivallasta päättää vapaudenriistosta sekä päätöksenteossa noudattavasta menettelystä.

On perusteltua, että potilaan hoitoa jatkettaisiin sairaalassa väliaikaispäätöksellä tai että hänet pidettäisiin sairaalassa tutkimusmääräyksen nojalla myös silloin, kun sairaala esittäisi Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle potilaan hoidon lopettamista, sillä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos voisi esityksestä poiketen päättää jatkaa potilaan hoitoa katsoessaan hoitoon määräämistä koskevien edellytysten olevan edelleen olemassa. Potilaan hoidon jatkamisen edellytysten lääketieteellinen arviointi on siten vielä kesken, kunnes Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen oikeuspsykiatristen asioiden lautakunta arvioisi hoidon jatkamisen edellytykset ja tekisi lopullisen päätöksen potilaan hoidon jatkamisesta tai lopettamisesta. Ehdotettu väliaikainen hoidon jatkaminen tai tutkittavaksi määrääminen olisi perusteiltaan hyväksyttävä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan mielenterveydeltään heikon henkilön vapaudenriiston perusteena oleva mielenterveyden häiriö tulee luotettavasti todeta toimivaltaisessa viranomaisessa objektiivisen lääketieteellisen asiantuntemuksen perusteella. Kiireellisissä tapauksissa voidaan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan poiketa luotettavan lääketieteellisen selvityksen vaatimuksesta sikäli kuin kyse on todellisesta akuuttitilanteesta, jossa selvitystä ei ole mahdollista hankkia tai kun selvitys ei ole vielä valmistunut.

Potilaan oikeusturva olisi turvattu perustuslain 21 §:n mukaisesti siten, että potilaalla olisi oikeus hakea hallinto-oikeudelta muutosta sairaalan ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemään hoidon jatkamista koskevaan väliaikaispäätökseen, sairaalan antamaan tutkimusmääräykseen sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemään hoidon jatkamispäätökseen. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen päätös potilaan hoidon jatkamisesta olisi lisäksi alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Potilaan hoidon jatkamisessa olisi turvattu hyvän hallinnon takeet sairaalan ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen soveltaessa päätöksenteossa mielenterveyslain ohella hallintolain säännöksiä.

Ehdotettavilla säännöksillä turvattaisiin perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä oikeutta riittäviin terveyspalveluihin. Oikeuspsykiatrisen potilaan hoidon jatkuminen turvattaisiin mielenterveyslain säännöksin siitä huolimatta, että mielenterveyslain mukainen määräaika hoidon jatkamiselle olisi ylittynyt. Oikeuspsykiatrisen potilaan hoidon jatkamista ja lopettamista arvioitaisiin samoilla mielenterveyslain mukaisilla perusteilla ja oikeuspsykiatrista asiantuntemusta käyttäen riippumatta siitä, onko hoidon jatkamiselle säädetty määräaika ylittynyt.

Ehdotettavat säännökset olisivat merkityksellisiä myös muiden henkilöiden turvallisuuden kannalta. Perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädetyllä oikeudella turvallisuuteen korostetaan julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita ihmisten suojelemiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta. Ehdotettavien säännösten mukaan tahdosta riippumattomaan hoitoon määrätyn oikeuspsykiatrisen potilaan oikeuspsykiatrinen asema säilyisi tietyn ajan mielenterveyslaissa säädetyn määräajan ylityksestä huolimatta, mikä turvaisi sen, että potilaan tahdosta riippumaton hoito voitaisiin lopettaa jatkossakin pääsääntöisesti vasta Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vahvistettua hoidon lopettamispäätöksen. Lisäksi potilaaseen voitaisiin oikeuspsykiatrisen potilaan aseman säilyessä soveltaa mielenterveyslain 18 a §:n säännöstä valvonta-ajasta, jolloin voitaisiin arvioida potilaan selviytymistä avohoidossa ennen hoidon lopettamista.

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten osalta ehdotus täyttää lailla säätämisen vaatimuksen. Ehdotus täyttää perustuslain edellyttämät täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden, hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Myös yksilön oikeusturva on asianmukaisesti järjestetty eikä ehdotus ole ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.