Olli Mäenpää
24.11.2015

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi mielenterveyslain muuttamisesta (HE 92/2015 vp)

Hallinnon lainalaisuusperiaate ja oikeus asian käsittelyyn toimivaltaisessa viranomaisessa

Hallituksen esityksessä ehdotetuilla lainmuutoksilla on tarkoitus lisätä mielenterveyslakiin säännökset toimivaltaisesta viranomaisesta tilanteissa, joissa oikeuspsykiatrisen potilaan hoidon jatkamista tai lopettamista koskeva määräaika on ylittynyt. Tältä osin mielenterveyslakiin sisältyy laintasoisen sääntelyn aukko, johon on kiinnitetty huomiota oikeuskäytännössä.

Korkein hallinto-oikeus on asiaa koskevassa uusimmassa ratkaisussaan KHO 2014:10 katsonut, että mielenterveyslain säännöksistä ei suoraan ilmene, miten on meneteltävä, kun ylilääkäri ei määräajassa tee päätöstä hoidon jatkamisesta tai lopettamisesta. Yleensä kysymys on siitä, että säädetty määräaika ylitetään sairaalan virheen vuoksi, mutta syynä voi olla myös esimerkiksi potilaan karkaaminen. Oikeuskäytännössä on myös arvioitu, että oikeuspsykiatrisen potilaan hoidon jatkamiselle säädetyn määräajan noudattamatta jättämisestä ei voida katsoa seuraavan, että potilaan asema oikeuspsykiatrisena potilaana olisi päättynyt tai että potilaan hoidosta olisi tämän jälkeen päätettävä menettelyssä, joka koskee muita kuin oikeuspsykiatrisia potilaita (ks. myös KHO 1993 A 32, KHO 2011:70).

Julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin sisältämän hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaan perustua lakiin. Lisäksi perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa. Esityksen voidaan katsoa asianmukaisesti turvaavan näitä oikeuksia samalla, kun siinä selkiytetään etenkin toimivaltasääntelyn kannalta aukollista lainsäädäntöä.

Mielenterveyslain 12 a-12 c §:n soveltaminen

Mielenterveyslakiin lisättäväksi ehdotetun 17 c §:n 1 momentin mukaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen päättäessä potilaan tahdonvastaisen hoidon jatkamisesta tai lopettamisesta mielenterveyslain 12 a—12 c §:ää ei sovelleta. Tämä merkitsee, että menettelyssä ei noudateta ulkopuolisen lääkärin arvion järjestämistä koskevia mielenterveyslain säännöksiä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio *X v. Suomi* (EIT 2012) ei edellytä tällaista ulkopuolista arviota, kun päätöksen tekee riippumaton viranomainen (s. 27-28).

Kyseisessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5(1) artiklan vaatimuksia selventävässä tuomiossaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioi, että Suomen mielenterveyslain mukainen menettely tahdosta riippumattoman hoidon jatkamiseksi ei sisältänyt riittävää turvamekanismia mielivaltaa vastaan, koska potilaalla ei ollut mahdollisuutta saada toista, riippumatonta mielipidettä tai hoidon tarpeen arviointia ennen tahdosta riippumattoman hoidon jatkamista koskevaa päätöksentekoa (tuomion kohta 169). Lisäksi laki ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan antanut potilaalle mahdollisuutta saattaa tahdosta riippumattoman hoidon edellytyksiä arvioitaviksi hoidon aikana (tuomion kohta 170). Näillä perusteilla Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että Suomen kansallinen lainsäädäntö ei täyttänyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen perusvaatimuksia. Tuomio johti kyseiset puutteet korjaaviin muutoksiin mielenterveyslaissa, johon lisättiin muun muassa mainitut 12 a – 12 c §. Muutokset säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 5/2014 vp).

Ehdotettu sääntely poikkeaa voimassa olevan lain 17 §:n sääntelystä, jonka mukaan 12 a ja c §:n säännöksiä sovelletaan myös silloin, kun Terveyden ja hyvinvoinnin laitos päättää tahdonvastaiseen hoitoon määräämisestä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiossa todetaan, että Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta edeltänyt Terveydenhuollon oikeusturvakeskus oli riippumaton viranomainen (kohta 165). Ihmisoikeustuomioistuin piti kuitenkin erikseen tärkeänä korostaa tämän riippumattomuustakeen lisäksi toisen arvion (second opinion) saamisoikeutta itsenäisenä objektiivisen ja riippumattoman menettelyn takeena:

> ”The patients do not … have the opportunity to benefit from a second, independent psychiatric opinion. The Court finds such an opportunity to be an important safeguard against possible arbitrariness in decision-making where the continuation of confinement in involuntary care is concerned.”

X v. Suomi -tuomion johdosta säädetty mielenterveyslain 17 §:n säännös sisältää oikeuden toisen arvion saamiseen, kun päätöksen tekee riippumaton viranomainen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Esityksen perusteluista ei käy ilmi, miksi toisen arvion saamisoikeutta ei uloteta koskemaan myös lakiehdotuksen kohteena olevia tilanteita, joissa päätösvalta niin ikään kuuluu Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle. Ehdotettua rajoitusta ei voida ainakaan ilman muuta ongelmattomana Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vapauden menetyksen edellytyksiä koskevan oikeuskäytännön kannalta. Rajoitus ei myöskään vaikuta täysin johdonmukaiselta, sillä kyseisen tuomion edellyttämä hoidon jatkamisen edellytysten arviointi hoidon kestäessä (MielenterveysL 12 d §) tulisi joka tapauksessa sovellettavaksi.