KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN

Hallintoneuvos Eija Siitari 24.11.2015

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi mielenterveyslakia (1116/1990) siten, että lakiin lisätään säännökset tahdosta riippumattomaan hoitoon määrätyn oikeuspsykiatrisen potilaan hoidon jatkamisesta tai hoidon lopettamisesta tilanteissa, joissa mainitussa laissa säädetty hoidon jatkamista tai lopettamista koskeva kuuden kuukauden määräaika on ylittynyt.

Määräajan ylitystilanteissa Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) olisi toimivaltainen viranomainen päättämään hoidon jatkamisesta tai hoidon lopettamisesta. Tämän toimivallan käyttö puolestaan edellyttää uusia menettelysäännöksiä potilaan asianmukaiseksi tutkimiseksi (sairaalan päätös potilaan hoidon väliaikaisesta jatkamisesta tai tutkittavaksi määräämisestä sekä THL:n päätös väliaikaisen hoidon jatkamisesta). Uusista väliaikaisista määräyksistä olisi mahdollista hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Jatkovalitusmahdollisuutta näistä lyhytaikaisista määräyksistä ei olisi.

Lausuntonaan korkein hallinto-oikeus esittää kunnioittavasti seuraavan.

Korkein hallinto-oikeus pitää hallituksen esityksestä tarkemmin ilmi käyvistä syistä mielenterveyslain muuttamista tarpeellisena.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen mukaan ”*keneltäkään ei saa riistää hänen vapauttaan, paitsi seuraavissa tapauksissa ja lain määräämässä järjestyksessä*”.

Sopimuksen tulkintakäytännössä vapaudenriistoa koskea laillisuusvaatimus koskee sekä menettelyä että vapaudenriiston materiaalisoikeudellista perustaa. Sopimuksen tulkintakäytännön mukaan valtionsisäisen oikeuden noudattaminen on samalla myös sopimusvaltioiden kansainvälisoikeudellinen velvoite [*Wassink v. Alankomaat* (1990) tuomion kohta 24]. Sopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen laillisuusvaatimus ei tarkoita pelkästään sitä, että valtionsisäistä oikeutta on noudatettava, vaan myös sitä, että *valtionsisäisten normien on oltava riittävän täsmällisiä* [Pellonpää – Gullans – Pölonen – Tapanila, Euroopan ihmisoikeussopimus (2012) s. 396 – 400 sekä teoksessa tältä osin viitattu ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö].

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä vapaudenriiston mielivaltaisuuden arvioinnissa merkitystä on annettu muun ohessa sille, kuinka kauan kansallisessa menettelyssä kestää korvata virheellinen tai voimassa ololtaan päättynyt vapaudenriistopäätös lainmukaisella

ratkaisulla (mts. s. 401 ja alaviite 279). Kun vapaudenriiston perusteena on sopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen e kohta (muun ohella heikko mielenterveys), kahden viikon käsittelyaikaa uuden päätöksen tekemiseksi on pidetty hyväksyttävänä [*Winterwerp v. Alankomaat* (1979), tuomion kohta 49]. Sen sijaan 82 päivän vapaudenriisto on johtanut päinvastaiseen lopputulokseen [*Erkalo v. Alankomaat* (1998), tuomion kohdat 57–60].

Ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kappaleen mukaan ”*jokaisella, jolta on riistetty hänen vapautensa pidättämällä tai muuten, on oikeus vaatia tuomioistuimessa, että hänen vapaudenriistonsa laillisuus tutkitaan viipymättä ja että hänet vapauteen, mikäli toimenpide ei ole laillinen*”.

Ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan mielisairaalaan tai vastaavaan laitokseen toimitetulla henkilöllä on oltava mahdollisuus saada jatkuvan vapaudenriiston laillisuus ”kohtuullisin määräajoin” tuomioistuimen tutkittavaksi (esimerkiksi *Winterwerp v. Alankomaat*, tuomion kohta 55). Määräajan pituuden suhteen ihmisoikeustuomioistuin ei ole asettanut mitään tarkkaa rajaa tulkintakäytännössään (Pellonpää ym. mts. 442 ja 443).

Sääntelyn selkeyden kannalta arvioituna hieman kysymyksiä herättää, mistä lasketaan THL:n väliaikaisen määräyksen alkaminen suhteessa sairaalassa tehtyyn päätökseen, jolla henkilön hoitoa määrätään jatkettavaksi enintään 14 päivää tai henkilö määrätään tutkittavaksi sairaalaan hoidon edellytysten selvittämiseksi samoin enintään 14 päivän ajaksi.

Lakiehdotuksen 17 b §:n 2 momentin mukaan lääkärin on tehtävä välittömästi määräajan ylityksen ilmettyä väliaikaispäätös potilaan hoidon jatkamisesta ja tämän nojalla potilasta saadaan pitää sairaalassa enintään 14 päivää. Potilaan tutkittavaksi määräämisen perusteella potilasta saadaan pitää sairaalassa samoin enintään 14 päivää.

Lakiehdotuksen 17 b §:n 3 momentin mukaan lääkärin on lähetettävä viipymättä THL:lle esityksensä potilaan hoidon jatkamisesta tai lopettamisesta hoidon jatkamisen edellytysten tultua selvityksi.

Lakiehdotuksen 17 c §:n 1 momentin mukaan THL:n on käsiteltävä 17 b §:ssä tarkoitettu asia kiireellisenä. Lakiehdotuksen 17 c §:n 2 momentin 2. virkkeen mukaan *päätös on tehtävä viimeistään 14 päivän kuluessa 17 b §:n 2 momentissa tarkoitetusta väliaikaispäätöksestä tai siitä, kun potilas on palautettu tutkittavaksi* 17 b §:n 2 momentissa tarkoitetun määräyksen nojalla. Mainitun momentin 3. virkkeen mukaan THL:n on *mainitun 14 päivän kuluessa tehtävä uusi väliaikaispäätös potilaan hoidon jatkamisesta enintään 14 päiväksi*. Tuon viimeksi mainitun ajan kuluessa THL:n on tehtävä oma päätöksensä.

Edellä mainittujen säännösten perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että tarkoituksena olisi, että THL tekee päätöksensä siinä enintään 14 päivän määräajassa, josta lääkäri on päättänyt. Vain jos tuo määräaika ei riitä THL:n päätöksen tekemiseksi, THL tekisi oman väliaikaisen päätöksensä, jonka enimmäispituus olisi 14 päivää. Näin tulkittuna potilas olisi hoidettavana väliaikaisesti enintään 27 päivää, koska THL:n päätöksentekopäivä olisi samalla THL:n tekemän väliaikaisen hoitomääräyksen ensimmäinen päivä. Potilaan jatkohoidon edellytysten selvittämiseksi tämä välikausi ei vaikuta ongelmallisen pitkältä suhteessa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

Jonkinlainen välitilaongelma vaikuttaa perustelujen mukaan mahdolliselta, jos väliaikaisista järjestelyistä päätetään (17 b ja 17 c) tilanteessa, jossa samaan aikaan kuuden kuukauden määräajan päättymisestä olisi kulunut jo kuusi kuukautta. Perustelujen (s. 26) mukaan ”mahdollisesti aloitettu 17 b–17 c §:n mukainen menettely olisi kuitenkin keskeytettävä, jos 17 §:ssä säädetyn määräajan päättymisestä olisi kulunut kuusi kuukautta”. Lakiehdotuksessa ei ole säännöksiä edellä tarkoitettujen menettelyjen keskeyttämisestä, mutta pääsäännön

mukaan henkilöllä lienee mahdollisuus hakea muutosta joka tapauksessa väliaikaisiin järjestelyihin, eikä keskeytys vaikuta tuomioistuimen tutkimisvaltaan koskien vapaudenriiston laillisuutta.

Kansallisen lain välitilaongelman estämiseksi saattaa olla tarpeen arvioida, olisiko lakiehdotuksen 17 b §:n 1 momentissa tai muualla säädettävä selkeämmin siitä, että kuuden kuukauden määräajan päättymisestä kulunut aika (yli kuusi kuukautta) on *este päättää hoidon jatkamisen selvittämisestä 17 b ja 17 c §:n nojalla*. Nyt säännös on kirjoitettu passiivimuodossa (”Jos 17 §:n 3 momentin mukaisen määräajan päättymisestä on kuitenkin kulunut yli kuusi kuukautta, potilaan hoitoon määräämisestä päätetään 2 luvun mukaisesti”).

Ehdotuksessa ei ole otettu tarkemmin kantaa siihen, katkeaako tutkittavaksi määräämistä koskevassa asiassa potilaan enintään 14 vuorokauden hoitoaika, jos potilas poistuu sairaalasta kesken tutkimuksen, ja lasketaanko potilaan palautuksen jälkeen jäljellä oleva tutkimusaika jo käytetty aika huomioon ottaen. Tämä vaikuttaisi sääntelyn tarkoituksen mukaiselta ja samalla ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntöön soveltuvalta tulkinnalta.

Perustuslain 21 §:n kannalta jatkovalituskiellot korkeimpaan hallinto-oikeuteen eivät muodostu ongelmallisiksi, kun otetaan huomioon, että kysymys on potilaan hoitoedellytysten turvaamisesta lyhyillä väliaikaismääräyksillä, joiden osalta muutoksenhakua ensi asteessa ei ole rajoitettua. Jatkomuutoksenhaku tässä tilanteessa saattaisi päinvastoin hidastaa pääasian käsittelyä hallinto-oikeudessa ja toimia vastoin muutoksenhakijan välittömiä oikeussuojaintressejä.

Tuomioistuinten riippumattomuuden (PL 3.3 §) kannalta ei puolestaan ole ongelmallista, että hallinto-oikeudelle säädetään velvollisuudeksi siirtää asia päätöksen tultua kumotuksi menettelyllisistä syistä välittömästi käsiteltäväksi potilaan hoidosta vastaavassa sairaalassa (uusi 17 d §). Näin menetellen hallinto-oikeuden ei ole tarpeen antaa HLL 32 §:n nojalla väliaikaismääräystä henkilön pitämisestä edelleen hoidossa, kun lääkärin on mahdollista antaa valituskelpoinen väliaikaismääräys hoidosta.