Asia: HE 92/2015 vp

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen laiksi mielenterveyslain muuttamisesta. Esitän pyydettynä lausuntona asiassa kunnioittavasti seuraavan.

1 Lähtökohdaksi

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi mielenterveyslakia. Ehdotuksen mukaan 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 jostain poikkeuksellisesta syystä ylittynyt. Asia on ollut tähän asti järjestämättä lainsäädännössä, eli kysymys on lainsäädännöllisen aukon täyttämisestä. Ehdotuksessa on tämän mukaisesti kysymys varsin yksityiskohtaisesta toimivalta-, menettely- ja muutoksenhakusääntelystä, jonka tarkoitus on turvata oikeuspsykiatrisen hoidon jatkuminen tai lopettaminen säännönmukaisen määräajan ylitystilanteissa.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ehdotuksessa on kysymys varsin harvinaisesta tilanteesta, joita kuitenkin esiintyy, ja jotka on tähän asti hoidettu keskeisesti korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöön tukeutuen. Sääntelyn sisällyttämistä mielenterveyslakiin voidaan pitää PL 2 §:n 3 momentin ja 7 §:n 3 momentin kannalta lähtökohtaisesti perusteltuna. Sääntely on varsin seikkaperäistä, mikä on sinänsä perusteltua tämän tyyppisessä järjestelmässä, mutta se on samalla myös kasuistista ja varsin vaikeasti avautuvaa. Tämä on jossakin määrin ongelmallista lainsäädännön selkeyden ja sitä kautta yksityisen oikeusturvan kannalta. Esitysehdotukseen ei sisälly siirtymäsäännöstä. Tämä saattaisi olla perusteltu lainsäädännön selkeyden kannalta.

2 Päätös hoidon jatkamisesta tai lopettamisesta

Ehdotetussa 17 b §:ssä säädettäisiin hoidon jatkamisen edellytyksistä. Säännöksen mukaan edellytyksinä hoidon jatkamiselle olisi se, ettei 17 §:n 1 momentissa tarkoitetun potilaan hoidon jatkamisen edellytyksiä

ole voitu selvittää sairaalassa 17 §:n 3 momentin mukaisessa määräajassa tai jos päätöstä hoidon jatkamisesta tai lopettamisesta ei ole muusta poikkeuksellisesta syystä tehty mainitussa määräajassa. Lainkohdan lähtökohtana on se, että ehdotettu menettely tulisi kysymykseen ainoastaan poikkeuksellisesta syystä. Tämä ei käy kuitenkaan suoranaisesti ilmi säännösehdotuksen ensimmäisestä kriteeristä. Perusteluissa on tuotu tältä osin tarkentavia seikkoja, joista osa liittyy viranomaisen erehdykseen tai hallinto-oikeuden menettelyyn hoitopäätöksen vahvistamatta jättämisessä tai sen kumoamisessa. Hallinto-oikeudet eivät hallituksen esityksen perustelujen (mm. s. 14) mukaan ole aina palauttaneet asiaa uudelleen käsiteltäväksi sairaalalle tai antaneet päätöksissään hallintolainkäyttölain 32 §:n 3 momentin mukaista määräystä kumotun päätöksen noudattamisesta, kunnes asia ratkaistaan tai sitä käsittelevä viranomainen määrää toisin. Tällaiset seikat tulisi korjata ensisijassa hallinnon ohjauksen ja oikeudenhoidon sisäisin keinoin. Asiassa voidaankin viitata ehdotettuun 17 d §:ään, joka koskee menettelyä hallinto-oikeudessa erityistilanteissa.

Oikeuspsykiatristen potilaiden hoidon tulisi kuitenkin olla järjestetty sellaisella tavalla, joka takaa menettelyn asianmukaisuuden ja säädettyjen määräaikojen noudattamisen. Eri asia on, jos kuuden kuukauden määräajan ylittyminen johtuu selkeästä perustellusta syystä. Sikäli kuin 17 b §:n kriteerit eivät ilmennä riittävällä tavalla esillä olevan poikkeusjärjestelmän luonnetta, vaarana on sitä koskevan kynnyksen mataloituminen ja järjestelmän käyttäminen muissakin kuin nimenomaisissa poikkeustilanteissa.

3 Toimivalta päätöksen tekemiseen

Esillä olevasta asiasta päättäisi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos eikä, niin kuin määräaikaa noudatettaessa, sairaalan asianomainen ylilääkäri tai muu mielenterveyslain 11 §:ssä mainittu lääkäri. Päätös tehdään 11 §:ssä säädetyn lääkärin esityksestä, ja se perustuu lääketieteelliseen tutkimukseen vastaavalla tavalla kuin 17 §:ssä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toimivaltaa on perusteltu hallituksen esityksessä muun muassa päätöksentekoon osallistuvien henkilöiden erityisasiantuntemuksella. Kyseinen hallintopäätös hoidon jatkamisesta myös alistettaisiin hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Toimivaltaperusteen osalta ei ole siten huomautettavaa.

4 Muutoksenhaku

Ehdotetun 24 §:n 3 momentin mukaan sairaalan lääkärin 17 b §:n 2 momentissa tarkoitettuun ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen 17 c §:n 2 momentissa tarkoitettuun potilaan hoidon jatkamista koskevaan väliaikaispäätökseen sekä sairaalan lääkärin 17 b §:n 2 momentissa tarkoitettuun potilaan tutkittavaksi

määräämistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valitus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitus voidaan käsitellä hallinto-oikeudessa valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen lausuntoa pyytämättä. Muilta osin muutoksenhausta säädetään hallintolainkäyttölaissa. Valituksen johdosta annettuun hallinto-oikeuden päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta.

Potilaan hoidon jatkamista koskevaan väliaikaispäätökseen samoin kuin potilaan tutkittavaksi määräämistä koskevaan päätökseen saisi siis hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, mutta ei enää tästä eteenpäin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituskieltoa voidaan pitää perusteltuna väliaikaispäätösten erityisen luonteen vuoksi. Ehdotuksen mukaan valitus voitaisiin käsitellä hallinto-oikeudessa päätöksen tehneen viranomaisen lausuntoa pyytämättä. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että voimassa olevassa mielenterveyslain 24 §:n 2 momentissa säädetään muutoksenhausta Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen 21 §:n nojalla tekemään päätökseen, joka koskee henkilön määräämistä sairaalaan tutkittavaksi enintään 30 päivän ajaksi. Tällaista asiaa koskevan muutoksenhaun yhteydessä ei ole säädetty päätöksen tehneen viranomaisen lausunnon pyytämättä jättämisestä. Nyt po. esityksessä viranomaisen lausunnon pyytämättä jättämistä perustellaan tuomioistuinkäsittelyn nopeuttamisen tarpeella (s. 30).

Viranomaisen lausunto on osa säännönmukaista tuomioistuinmenettelyä, joskin sen pyytämisestä voidaan poiketa hallintolainkäyttölain 36 §:n 1 momentin rajoissa (tarpeettomuus-kriteeri). Käytännössä lausunnon pyytämättä jättäminen tulee vain harvoin kysymykseen lähtien siitä, että se on osa selvityskeinoja ja prosessin vastavuoroisuuden toteutumista. Lausunnon pyytämättä jättämisestä seuraa se, ettei asianosaista ole tarpeellista kuulla ennen päätöksen tekemistä. Tuomioistuimen päätöksenteon pohjana on siten ainoastaan valituskirjelmä ja hallintoviranomaisen valituksenalainen päätös. Tilannetta voi heikentää oikeusturvan kannalta sekin, jos hallintoviranomaisen väliaikaispäätöstä potilaan hoidon jatkamisesta ole perusteltu asianmukaisesti esimerkiksi hallintolain 45 §:n 2 momentin nojalla. Asiassa muodostuu siten ongelmaksi se, voidaanko esillä olevaa poikkeusjärjestelyä suhteessa PL 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen pitää perusteltuna.

Helsingissä 23.11.2015

Leena Halila
professori
Helsingin yliopisto