

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 5/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi mielen- terveyslain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 26 päivänä marraskuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi mielenterveyslain muuttamisesta (HE 199/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki ja lääkintöneuvos Helena Vorma, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- esittelijäneuvos Arja Myllynpää, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira
- lääketieteen tohtori, oikeustieteen tohtori Lasse Lehtonen
- oikeustieteen lisensiaatti Riitta-Leena Paunio
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Jaakko Husa
- professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Mielenterveyslakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että myös muu kuin virkasuhteessa oleva laillistettu lääkäri voisi laatia tarkkailulähetteen laissa säädetyillä edellytyksillä. Poliisin virkapua esimerkiksi potilaan kuljettamiseksi terveyskeskukseen tai sairaalaan voisi jatkossakin pyytää vain virkasuhteinen lääkäri.

Mielenterveyslakia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että tahdosta riippumattomassa hoidossa olevalle potilaalle olisi varattava mahdollisuus saada sairaalan ulkopuolisen lääkärin arvio hoidon tarpeesta, ennen kuin hoidon jatkamisesta tehdään päätös.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2014.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä tarkkailulähetteen laatimisesta arvioidaan perustuslain 124 §:n hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan säännöksen kannalta. Lisäksi ehdotettuja mielenterveyslain muutoksia tarkastellaan perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän suojan, 7 §:n henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta koskevan oikeuden sekä 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädetynterveyspalvelujen turvaamisvelvoitteen näkökulmasta. Hallitus katsoo, että lakiehdotus voi-

daan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Ehdotuksesta on kuitenkin hallituksen nä-

kemyksen mukaan perusteltua hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tarkkailulähetteen laatiminen

Arvioinnin lähtökohtia. Esityksessä ehdotetaan mielenterveyslakia muutettavaksi siten, että myös muu kuin virkasuhteessa oleva laillistettu lääkäri voi laatia tarkkailulähetteen, jos hän suorittamansa tutkimuksen perusteella katsoo, että tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytykset ovat todennäköisesti olemassa (lakiehdotuksen 9 a §:n 3 momentti).

Tarkkailulähetteellä tarkoitetaan lakiehdotuksen 9 §:n mukaan lääkärin allekirjoittamaa lausuntoa potilaan tahdosta riippumattoman hoidon tarpeesta. Tarkkailulähetteen laatiminen on ensimmäinen ja samalla välttämätön vaihe monivaiheisessa menettelyssä, joka voi johtaa potilaan lähettämiseen tutkittavaksi sairaalaan (lakiehdotuksen 9 a §), tarkkailuun ottamiseen (lakiehdotuksen 9 c §), tarkkailulausunnon antamiseen (lain 10 §) ja tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämiseen (lain 11 §). Vaiheet muodostavat kokonaisuuden, vaikka kukin lääkäri toimiikin itsenäisesti (ks. KHO:2012:63).

Osana kokonaisprosessia, joka voi johtaa tahdosta riippumattomaan hoitoon, tarkkailulähetteen laatimisessa on valiokunnan mielestä kysymys lääketieteellisen hoidon tarpeen arvioinnin ohella myös julkisen hallintotehtävän hoitamisesta (vrt. PeVL 6/2013 vp, s. 2/I). Koska myös muu kuin virkasuhteinen lääkäri voi ehdotuksen mukaan laatia tarkkailulähetteen, on ehdotusta tarkasteltava perustuslain 124 §:n kannalta hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle.

Merkittävä julkisen vallan käyttö. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaisille. Tämän vuoksi ehdotettua muita

kuin virkasuhteisia lääkäreitä koskevaa sääntelyä on arvioitava ensin siltä kannalta, sisältävätkö näille annettavat tehtävät merkittävää julkisen vallan käyttöä. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä on valiokunnan käytännössä pidetty esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (ks. esim. PeVL 62/2010 vp, s. 6/I ja PeVL 28/2001 vp, s. 5/II). Tästä näkökulmasta selvänä voidaan pitää, että kaikki ne ratkaisut, joilla olennaisesti puututaan perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuun henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen (esim. tarkkailuun ottaminen, hoitoon määrääminen ja virkaavun pyytäminen) sisältävät merkittävän julkisen vallan käyttöä.

Tarkkailulähete on ensisijaisesti lääketieteellisin perustein tehtävä lausunto potilaan tahdosta riippumattoman hoidon tarpeesta. Tarkkailulähetteen laatiminen ei vielä itsessään merkitse henkilön lähettämistä tarkkailuun tai hoitoon tämän tahdosta riippumatta. Tarkkailulähetteessä tehty arvio hoidon tarpeesta ei myöskään sido tarkkailuun ottavaa tai tahdosta riippumattomaan hoitoon määräävää virkasuhteista lääkärinä. Huolimatta siitä, että tarkkailulähete on osa edellä mainitun kaltaista kokonaisprosessia, ei sen laatimisella valiokunnan mielestä ole sellaisia oikeusvaikutuksia, että muulle kuin virkasuhteiselle lääkärille annettavaa toimivaltaa voitaisiin pitää merkittävän julkisen vallan käyttönä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 9 a §:n perusteella vain virkasuhteisella lääkärillä on velvollisuus laissa mainittujen edellytysten täyttyessä laatia potilaasta tarkkailulähete ja lähettää potilas tutkittavaksi sairaalaan. Sen sijaan muulla kuin virkasuhteisella lääkärillä on 9 a §:n 3 momentin perusteella ainoastaan oikeus tarkkailulähetteen laatimiseen. Säännös ei valiokunnan mielestä si-

nänsä estä lääkäriä huolehtimasta siitä, että henkilö menee sairaalaan esimerkiksi omaisensa saattamana. Muulla kuin virkasuhteisella lääkärillä ei kuitenkaan säännösten perusteella ole itsenäistä toimivaltaa lähettää henkilöä tutkittavaksi sairaalaan vastoin tämän tahtoa, vaan ainoastaan mahdollisuus ilmoittaa henkilöstä terveyskeskukselle tai sairaalalle tutkimuksiin noutamista tai virka-apupyynnön tekemistä varten. Virka-apua pyytävän lääkärin on lakiehdotuksen 23 a §:n mukaan puolestaan oltava virkasuhteinen. Sääntelyllä ei siten osoiteta muulle kuin virkasuhteiselle lääkärille esimerkiksi itsenäistä toimivaltaa voimankäyttöön tai henkilön vapaudenriistoon. Sääntelyn sisältämiä tehtäviä ei tältäkin osin ole pidettävä merkittävän julkisen vallan käyttönä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että sääntely mahdollistaa tilanteen, jossa virkasuhteinen lääkäri ei ole vielä henkilökohtaisesti tutkinut potilasta siinä vaiheessa, kun hänet noudetaan viime kädessä poliisiin virka-apua käyttäen terveyskeskukseen tai sairaalaan. Tämän vuoksi valiokunta pitää tärkeänä huolehtia siitä, että virkasuhteisella lääkärillä on virka-apupyynnöstä päättäessään myös tosiasialliset mahdollisuudet varmistua hoidon tarpeen edellytysten täyttymisestä. Lisäksi tällaisessa tilanteessa on tärkeää, että virkasuhteinen lääkäri arvioi tarkkailulähetteen perusteella tuodun henkilön tarkkailuun ottamisen edellytykset mahdollisimman nopeasti. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä arvioida, onko sääntelyä tarpeen vielä täydentää näiden seikkojen turvaamiseksi.

Tarkoituksenmukaisuusvaatimus. Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n perusteella antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (ks. esim. PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I).

Hallituksen esityksen perusteluissa tarkkailulähetteen laatimisen mahdollistamista myös muille kuin virkasuhteisille lääkäreille perustellaan lainsäädännön mukaisesti muodostuneella palvelurakenteella, jossa yksityiset palvelut täydentävät julkista palvelujärjestelmää (HE s. 31). Julkisessa terveydenhuollossa työskentelee nykyisin melko runsaasti yritysten palveluksessa olevia työsuhteisia lääkäreitä. Tarkkailulähetteen laatimista edellyttävä tilanne voi ilmetä myös työterveyshuollossa, opiskelijaterveydenhuollossa tai muussa yksityisessä terveydenhuollossa. Esityksen tavoitteena on turvata hoidon tarpeessa olevien potilaiden pääsy hoitoon mahdollisimman nopeasti ja kattavasti. Tavoite toteuttaa osaltaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Ehdotetun laajuisen tarkkailulähetteen laatimistoimivallan osoittamista myös viranomaiskoneiston ulkopuolelle voidaan valiokunnan mielestä pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla tarpeellisena tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen. Julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamisen edellytyksenä on perustuslain 124 §:n perusteella myös se, että tehtävän siirtäminen ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Tarkkailulähetteen laatimisessa on ensisijaisesti kysymys lääketieteellisin perustein tehtävästä potilaan tahdosta riippumattoman hoidon tarpeen arvioinnista. Tältä osin olennaista on kiinnittää huomiota koulutukseen perustuvaan ammattitaitoon. Tarkkailulähetteen laativan muun kuin virkasuhteisen lääkärin on lakiehdotuksen 9 a §:n 3 momentin perusteella oltava laillistettu lääkäri. Tällä tarkoitetaan henkilöä, jolle Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto on myöntänyt terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain mukaisesti oikeuden harjoittaa lääkärin ammattia laillistettuna ammattihenkilönä. Sääntelyä voidaan tältä osin pitää perustuslain 124 §:n kannalta riittävänä.

nä etenkin, kun otetaan huomioon tarkkailulähetteen laatimiseen liittyvät edellä todetut rajalliset oikeusvaikutukset.

Muun kuin virkasuhteisen lääkärin toimivaltuudet ja tarkkailulähetteen laatimisen oikeusvaikutukset on perustuslakivaliokunnan mielestä rajattu asianmukaisesti sääntelyn tavoitteen kannalta välttämättömään. Tarkkailulähetteen laativaan ja 9 b §:ssä tarkoitetun ilmoituksen tekemään muuhun kuin virkasuhteiseen lääkäriin sovelletaan lakiehdotuksen 31 a §:n perusteella rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Lisäksi hallinnon yleislakeja sovelletaan ilman erillistä viittaustakin yleislakien sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Sääntely täyttää tältäkin osin perustuslain 124 §:stä johtuvat vaatimukset. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että hallinnon yleislaeissa asetettujen vaatimusten toteutumista myös seurataan ja ryhdytään toimenpiteisiin käytännössä mahdollisesti ilmenevien ongelmien ratkaisemiseksi. Palvelujärjestelmän kokonaisuudessa on muun muassa turvattava potilaiden kielellisten oikeuksien toteutuminen.

Ulkopuolinen arvio hoidon tarpeesta

Mielenterveyslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tahdosta riippumattomassa hoidossa olevalle potilaalle on varattava tämän pyynnöstä mahdollisuus saada sairaalan ulkopuolisen, riippumattoman lääkärin arvio hoidon tarpeesta, ennen kuin hoidon jatkamisesta tehdään päätös (lakiehdotuksen 12 a § ja 17 §:n 3 momentti). Potilaalle on annettava mahdollisuus pyytää omalla kustannuksellaan arvio myös itse valitse-

maltaan lääkäriltä (lakiehdotuksen 12 c § ja 17 §:n 3 momentti). Lisäksi hoitoon määrättyllä on oltava mahdollisuus saada hoidon jatkamisen edellytykset arvioitaviksi hoidon kestäessä myös ennen enimmäisajan täyttymistä (lakiehdotuksen 12 d §).

Muutosehdotusten tarkoituksena on saattaa lainsäädäntö vastaamaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiossa X v. Suomi (34806/04, 3.7.2012) asetettuja vaatimuksia. Ratkaisussaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että Suomen lainsäädännön mukainen menettely tahdosta riippumattoman hoidon jatkamiseksi ei sisällä riittävää turvamekanismia mielivaltaa vastaan, koska potilaalla ei ole mahdollisuutta saada toista, riippumatonta mielipidettä tai hoidon tarpeen arviointia ennen tahdosta riippumattoman hoidon jatkamista koskevaa päätöksentekoa (tuomion kohta 169). Lisäksi lainsäädäntö ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan anna potilaalle mahdollisuutta saattaa tahdosta riippumattoman hoidon edellytyksiä arvioitaviksi hoidon aikana (tuomion kohta 170). Näillä perusteilla Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että Suomen kansallinen lainsäädäntö ei tältä osin täyttänyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaaleen e kohdan mukaisia vaatimuksia.

Ehdotettu sääntely parantaa potilaan oikeusturvaa ja täyttää valiokunnan mielestä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiosta johtuvat vaatimukset.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-
lisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 13 päivänä maaliskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Anna Kontula /vas
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Jukka Kopra /kok
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Markus Lohi /kesk
	Tuija Brax /vihr	Riitta Myller /sd
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Elisabeth Naucélér /r
	Ilkka Kantola /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Kimmo Kivelä /ps	vjäs. Mika Kari /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.