OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Erityisasiantuntija Valpuri Tarkka

Lausunto

21.9.2023

Oikeusministeriön lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta (HE 14/2023 vp)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon otsikossa mainitussa asiassa.

Esityksessä ehdotetaan mielenterveyslakiin lisättäväksi säännökset siitä, että perusteista toteuttaa tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa hoidossa, tarkkailussa tai mielentilatutkimuksessa olevan potilaan psyykkisen sairauden lääkehoito olisi annettava hallintopäätös tilanteissa, joissa potilas vastustaa lääkehoitoa tai kun potilaan tahdosta ei saada selvyyttä. Hallintopäätös tulisi antaa myös muutoin potilaan pyynnöstä. Päätökseen voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Päätöstä koskeva muutoksenhakuasia olisi käsiteltävä tuomioistuimessa kiireellisenä. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi hallinto-oikeuslakia hallinto-oikeuden kokoonpanosääntelyn osalta.

Oikeusministeriö on antanut 1.7.2022 päivätyn lausunnon (VN/813/2021-OM-14) esitysluonnoksesta sosiaali- ja terveysministeriölle. Lausunnossaan oikeusministeriö kiinnitti huomiota muun muassa hallintopäätöksen antamista koskeviin edellytyksiin, muutoksenhakuun, täytäntöönpanoon sekä käsittelyyn tuomioistuimessa. Oikeusministeriön lausunto on otettu jatkovalmistelussa osittain huomioon. Oikeusministeriötä on myös muutoin kuultu jatkovalmistelun aikana.

Esitys on merkityksellinen erityisesti perustuslain (jatkossa PL) 1, 6, 7, 10 ja 21 §:n sekä useiden Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Lausunnossa käsitellään osin valtiosääntö-oikeudellisia huomioita. Valtiosääntöoikeudellisten huomioiden osalta on kuitenkin huomioitu se, että esitys menee myös perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Arvioinnin lähtökohdat

Esityksen tavoitteina on parantaa tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan potilaan oikeusturvaa, panna täytäntöön Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tuomio *X v. Suomi* sekä turvata kansallisen oikeuskäytännön yhtenäisyys. Esityksen tavoitteita sekä erityisesti mainitun EIT:n tuomion yksityiskohtia on käyty kattavammin läpi hallituksen esityksessä.

Oikeusministeriö pitää esityksen tavoitteita perus- ja ihmisoikeuksien suojan ja perustuslain 22 §:ssä säädetyn julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen näkökulmasta yleisesti kannatettavina. Ehdotetut lainsäädäntömuutokset ovat merkityksellisiä tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan potilaan oikeusturvan, yksityiselämän sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien suojan näkökulmasta. Ottaen huomioon erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio *X. v. Suomi* ja sen täytäntöönpanon kiireellisyys, oikeusministeriö pitää tärkeänä, että kansallista sääntelyä tarkistetaan tältä osin ja että se saatetaan mahdollisimman pian vastaamaan Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ja tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan potilaan oikeusturva säädetään velvoitteiden edellyttämälle tasolle. Esitetyillä lainsäädäntömuutoksilla voidaan mahdollisesti lisäksi selkeyttää vallitsevaa oikeustilaa ja näin turvata kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytännön yhtenäisyys.

Ehdotusta voidaan pitää siinä mielessä poikkeuksellisena, että lääkehoitoa koskevan valituskelpoisen hallintopäätöksen antamisessa voidaan katsoa olevan kyse perinteisesti tosiasiallisena hallintotoimintana pidetyn potilaan sairaanhoidon toteuttamista koskevan hallintopäätöksen antamisena. Kyse on siten sosiaali- ja terveydenhuollossa poikkeuksellisesta menettelystä. Tämä sääntelyn poikkeuksellinen konteksti tosiasiallisen ja määrämuotoisen hallintotoiminnan välillä on oikeusministeriön käsityksen mukaan osaltaan vaikuttanut valmistelun aikana arvioituihin vaihtoehtoisiin sääntelymalleihin sekä niiden käytettävyyteen ja sitä myötä nyt ehdotetun sääntelyratkaisun valintaan.

Ehdotus on myös siinä mielessä poikkeuksellinen, että olisi potilaan omasta toiminnasta riippuvaista, muuttuisiko tosiasiallinen hallintotoiminta määrämuotoiseksi, hallintopäätöksellä ratkaistavaksi hallintoasiaksi. Ehdotetussa muodossaan sääntely eroaisi siten voimassa olevan hallinto-oikeudelliseen sääntelyn perusratkaisuista.

Kun tällaista poikkeavaa sääntelyä ollaan yhteen sovittamassa muuhun hallinto-oikeudelliseen sääntelyyn ja sen perusratkaisuihin, katsoo oikeusministeriö tämän edellyttävän käsillä olevan ehdotetun sääntelyn oikeudelliselta tarkastelulta erityistä huolellisuutta. Poikkeuksellinen sääntelyratkaisu puoltaa lisäksi ehdotuksen perusteellista arviointia erityisesti perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden, kuten myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta.

Oikeusministeriö kannattaa esityksen tavoitteita sekä erityisesti lainsäädännön tarkistamista vastaamaan Suomen kansainvälisiä velvoitteita.

Oikeusministeriö pitää kuitenkin perusteltuna tuoda lausunnossaan esiin eräitä huomioita ehdotetun sääntelyn suhteesta yleiseen hallinto-oikeudelliseen sääntelyyn. Lausunnossaan oikeusministeriö tuo lisäksi esiin eräitä muita huomioita koskien erityisesti sen aiemmassa lausunnossa käsittelemiä asioita.

Hallintopäätöksen antaminen (ehdotettu mielenterveyslain 22 b §:n 4 momentti)

Esityksessä ehdotetaan mielenterveyslakiin lisättäväksi säännökset siitä, että perusteista toteuttaa tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa hoidossa, tarkkailussa tai mielentilatutkimuksessa olevan potilaan psyykkisen sairauden lääkehoito olisi annettava hallintopäätös tilanteissa, joissa potilas vastustaa lääkehoitoa tai kun potilaan tahdosta ei saada selvyyttä. Hallintopäätös tulisi antaa myös muutoin potilaan pyynnöstä.

Päätöksentekovelvollisuuden rajaaminen

Esityksessä ehdotetun sääntelyratkaisun mukaan valituskelpoinen hallintopäätös annettaisiin vain tietyissä, säännöksessä erikseen mainituissa tilanteissa. Tämä merkitsisi sitä, että kaikki tahdosta riippumattomassa hoidossa olevat potilaat eivät saisi suoraan lääkeasiassaan valituskelpoista hallintopäätöstä. Edellä esitetty tulkinta merkitsisi myös sitä, että olisi potilaan omasta toiminnasta riippuvaista, milloin – jos koskaan – tosiasiallinen hallintotoiminta muuttuisi määrämuotoiseksi, hallintopäätöksellä ratkaistavaksi hallintoasiaksi. Tilanteessa, jossa potilas hyväksyisi lääkityksen, eikä pyytäisi erillistä kirjallista hallintopäätöstä, katsottaisiin lääkehoito tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi. Jos lääkehoitoa ei voitaisi toteuttaa yhteisymmärryksessä potilaan kanssa ja hän vastustaisi lääkehoitoa tai muutoin pyytäisi päätöstä, tulisi lääkehoidosta antaa kirjallinen hallintopäätös.

Hallituksen esityksessä hallintopäätöksen antamisen rajaamista tilanteeseen, jossa potilas vastustaa lääkehoidon antamista, potilaan tahdosta ei saada selvyyttä tai potilas muutoin pyytää saada päätöksen, perustellaan sillä, että tahdosta riippumattomassa hoidossa, tarkkailussa ja tutkimuksessa on voimassa olevassa lainsäädännössä pääsääntönä tarvittavan lääkehoidon toteuttaminen yhteisymmärryksessä potilaan kanssa. Hallintopäätöstä ei katsota siten olevan perusteltua edellyttää, jos lääkehoito voidaan toteuttaa potilaslain yleisten periaatteiden mukaan yhteisymmärryksessä potilaan kanssa. Tällöin olisi kyse tosiasialliseksi hallintotoimeksi katsottavasta toimenpiteestä. Suomessa on vakiintuneen tulkinnan mukaan katsottu potilaan sairaanhoidon ja siihen sisältyvän lääkehoidon olevan tosiasiallista hallintotoimintaa, josta ei tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä ja johon ei siten ole mahdollista hakea muutosta. Koska tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa hoidossa potilaalle tahdosta riippumatta annettava lääkehoito merkitsee kuitenkin potilaan näkökulmasta voimakasta puuttumista hänen itsemääräämisoikeuteensa ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteensa tilanteessa, jossa hän on muutoinkin vapaudenmenetyksen kohteena, tämän lääketieteellisin perustein annettavaan hoitoon sisältyvän osa-alueen oikeudellisten edellytysten katsottaisiin poikkeuksena pääsääntöön olevan tarpeellista saada tarvittaessa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Ehdotetun sääntelyn kohteena on siten perinteisesti tosiasiallisen hallintotoiminnan alaan kuuluvaksi katsottu potilaan hoito, jossa kuitenkin edellä esitetyin ja myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa *X. v. Suomi* ilmenevin perustein on perusteltua vahvistaa potilaan oikeussuojakeinoja ja mahdollistaa asian saattaminen riippumattoman tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Toisaalta vastaavaa, potilaan nimenomaista vastustusta tai pyyntöä koskevaa edellytystä ei ole esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon alan lainsäädännössä tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä koskevan virallisen hallintopäätöksen osalta (mielenterveyslain 11 §).

Hallintopäätökset annetaan lähtökohtaisesti viranomaisaloitteisesti riippumatta asianosaisen aktiivisesta toiminnasta, kuten esimerkiksi siitä, pyytääkö asianosainen saada päätöksen vai ei. Potilaan oma aktiivinen toiminta tai muu hänestä riippuvainen edellytys kirjallisen hallintopäätöksen saamisen edellytyksenä poikkeaa siten tästä yleisestä hallinto-oikeudellisesta perusratkaisusta.

Päätöksen muoto, antamisen ajankohta ja tiedoksianto

Hallintolaki on hallinnon yleislaki. Hallintolakia sovelletaan siten myös mielenterveyslain mukaisiin hallintoasioihin, paitsi siltä osin kuin mielenterveyslaissa on säädetty hallintolaista poikkeavasti. Hallintolain (HL) 43 §:n 1 momentin mukainen lähtökohta on, että hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Sillä, mikä päätöksen sisältö on, tai hyväksyykö päätöksen kohde päätöksen, ei ole vaikutusta tähän lähtökohtaan. Jos jossakin erityistilanteessa on perusteltu syy poiketa yleislakiin kirjoitetusta lähtökohdasta, tämä perusteltu syy tulee esittää. HL 54 §:n mukaisesti hallintopäätös tulee antaa tiedoksi viipymättä. Valitusaika alkaa kulua päätöksen tiedoksiannosta (HL 49c §).

Vaikka tämä ei suoraan ilmene säännöksen sanamuodosta, on esityksen perustelujen mukaan tarkoituksena, että hallintopäätös annettaisiin säännöksen tilanteissa kirjallisesti. Tämä lähtökohta on tosin johdettavissa myös suoraan hallintolaista. Muissa tapauksissa hallintopäätöstä ei annettaisi kuitenkaan lainkaan ja lääkehoito pysyisi tosiasiallisena hallintotoimintana.

Ehdotetussa sääntelyssä päätöksen antamisen ajankohdaksi katsottaisiin muodostuvan säännöksessä erikseen mainitut tilanteet. Oikeusministeriö katsoo, että epäselväksi jää kuitenkin vielä, miten tarkalleen ottaen potilaan vastustamisen pitäisi tapahtua, jotta se katsotaan säännöksessä ehdotetulla tavalla vastustamiseksi. Esitys herättää kysymyksen esimerkiksi siitä, millä tavoin vastustaminen kirjataan, ja tulisiko vastustaminen esittää lääkehoidosta päättävälle lääkärille, ja jos se esitettäisiin muulle taholle, olisiko tällä jonkinlainen eteenpäin raportoimisen velvollisuus. Mikäli potilaan tahdosta ei saada selvyyttä, herää tästä puolestaan kysymys, voiko potilas ymmärtää hänelle annettavan hallintopäätöksen sisältöä ja merkitystä, jotta hän ylipäätään voisi käyttää muutoksenhakuoikeuttaan.

Hallintopäätöksen antamisen ajankohdalla on olennainen merkitys potilaan oikeusturvan ja näin ollen koko esityksen tavoitteiden kannalta. Hallintopäätöksen antamisen ajankohta vaikuttaa muun muassa siihen, milloin päätös ja valitusosoite tulee antaa tiedoksi ja tätä kautta siihen, milloin valitusaika alkaa kulua (HL 49c §, HOL 13.2 §) sekä milloin päätöksestä tulee lainvoimainen. Päätöstä ei myöskään voida lähtökohtaisesti laittaa täytäntöön, ennen kuin päätöksen kohteena oleva on saanut siitä tiedon. Tässä yhteydessä on arvioitava muun muassa päätöksen tiedoksiantotapa (HL 10 luku).

Esityksessä ehdotetaan selvyyden vuoksi käytettäväksi termiä hallintopäätös erotuksena tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi katsottavista toimenpiteistä. Oikeusministeriö huomauttaa, että arvioitaessa sitä, onko kyse

hallintopäätöksestä vai tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, ei kuitenkaan ratkaisevaa ole, käytetäänkö säännöksessä termiä päätös vai hallintopäätös. Mielenterveyslaissa on useita säännöksiä, joissa hallintopäätöksestä käytetään termiä ”päätös”. Selvyyden vuoksi oikeusministeriö toteaa myös, ettei merkitystä ole silläkään, onko hallintopäätös kirjallinen, sillä hallintopäätös voidaan antaa poikkeuksellisesti myös suullisena (HL 43.2 §).

Lääkevalmisteen, -annostuksen tai antotavan muuttamista koskeva rajoitus

Esityksen perusteluissa (s. 28) on todettu, että lääkevalmistetta, annostusta ja antotapaa on voitava muuttaa annetun päätöksen pysyessä edelleen voimassa, jos potilaan tila ja asianmukainen hoito sitä edellyttävät ja jos päätöksen perusteissa ei tapahdu muutosta. Yksittäisistä lääkkeen antotapahtumista ei olisi velvoitetta päättää kirjallisesti hallintopäätöksellä, vaan esityksen mukaan potilaan oikeusturva varmistettaisiin mahdollisuudella saattaa halutessaan psyykkisen sairauden hoidon oikeudelliset perusteet tuomioistuimen arvioitavaksi.

Oikeusministeriö pitää sinänsä perusteltuna sääntelyn tarkoituksena olevan tahdosta riippumatta annettavaa hoitoa koskevaa sääntelyä vastaavasti, että päätöksessä olisi kyse lääkehoidon määräämisestä, mutta ei hoidon sisällöstä. Oikeusministeriö katsoi kuitenkin jo aiemmassa lausunnossaan lääkkeen annostusta tai vaihtamista koskevilla päätöksillä olevan mahdollisesti merkittävä vaikutus potilaaseen. Arvioitaessa mainittua rajoitusta potilaan muutoksenhakuoikeuden kannalta merkitystä voidaan katsoa olevan hallintopäätöksen antamista, tiedoksi saantia ja lainvoimaisuuta sekä toisaalta lääkeannoksen muutosta koskevilla ajankohdilla. Mainittu lääkettä koskeva rajaus – toisin sanoen se, että uutta päätöstä ei annettaisi esimerkiksi lääkeannostusta muutettaessa – mahdollistaisi tilanteen, jossa potilas ei, saatuaan päätöksen tiedoksi, hae siihen muutosta, ja päätöksen tultua lainvoimaiseksi lääkkeen annostusta nostetaan ilman, että potilaalla olisi enää tässä vaiheessa käytössään vastaavaa tehokasta oikeussuojakeinoa. Tämä on seurausta siitä, että jo lainvoimaiseksi tulleeseen päätökseen ja annettuun lääkehoitoon kyseisen päätöksen sisältönä ei olisi enää mahdollista hakea muutosta. Perustelu, jonka mukaan potilaalla olisi mahdollisuus saattaa halutessaan lääkehoidon oikeudelliset perusteet tuomioistuimen arvioitavaksi, ei ole siinä mielessä täysin kestävä, ettei päätöksen tultua lainvoimaiseksi tätä mahdollisuutta enää ole.

Potilaan mahdollisuudet valittaa lääkehoitoa koskevasta muutoksesta riippuisivat siten siitä, milloin lääkkeen antamista tai vaihtamista koskeva muutos tapahtuisi. Mikäli hallintopäätös pantaisiin heti täytäntöön muutoksenhausta riippumatta, kuten esityksessä on ehdotettu mahdolliseksi, mutta lääkkeen muutos tapahtuisi muutoksenhakuajan aikana päätöksen ollessa vielä valituskelpoinen, olisi kyseisen muutoksen lainmukaisuudesta edelleen mahdollisuus valittaa. Mikäli lääkettä koskeva muutos tapahtuisi kuitenkin vasta päätöksen tultua jo lainvoimaiseksi, ei mahdollisuutta hakea muutosta enää olisi, vaikka molemmissa tilanteissa voidaan katsoa olevan kyse annetusta lääkehoidosta osana annettua hallintopäätöstä.

On sinänsä ymmärrettävää, että lääkehoitoa annettaessa voi olla haasteellista jo hallintopäätöksen antamisen yhteydessä ennakoida lääkehoidon sisältöä. Yleensä hallintopäätöstä annettaessa asianosainen kuitenkin jo päätöksen saatuaan tietää, miten asia on ratkaistu ja kykenee arvioimaan päätöksen sisällön ja vaikutukset itsensä kannalta. Tässä yhteydessä oikeusministeriö kiinnittää huomiota asiaan sovellettaviin HL 44 §:n

säännökseen koskien hallintopäätöksen sisältövaatimuksia sekä HL 45 §:n mukaiseen päätöksen perusteluvelvollisuuteen. Päätöksestä on HL:n mukaisesti käytävä ilmi asiassa tehty ratkaisu ja sen perusteet. Perusteluissa on muun muassa ilmoitettava, mitkä seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Jotta lääkeannosta tai -valmistetta olisi mahdollista muuttaa samaisen hallintopäätöksen perusteella, tulisi päätöksen ja sen perustelujen kattaa myös nämä muutokset ja niiden perusteet.

Johtopäätöksiä

Kyseisessä ehdotuksessa on kyse yleiseen hallinto-oikeudelliseen sääntelyyn suhteutettuna verrattain poikkeuksellisesta ratkaisusta, mikä on seurausta muun muassa siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollossa potilaan hoitaminen katsotaan perinteisesti tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi. Näin ollen esityksessä ehdotetussa lääkehoitoa koskevassa hallintopäätöksessä tasapainotellaan tosiasiallisen hallintotoiminnan ja määrämuotoisen hallintoasian ratkaisun välillä.

Oikeusministeriö edellä esitetysti katsoo esityksen tavoitteiden, kuten potilaan oikeusturvan parantamisen, olevan perusteluja ja kannatettavia. Esityksellä on lisäksi kiire Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi.

Kun nyt ehdotettua poikkeuksellista sääntelyä ollaan yhteen sovittamassa voimassa olevaan hallinto-oikeudelliseen sääntelyyn, pitää oikeusministeriö kuitenkin suotavana edellisissä jaksoissa esitettyjen näkökohtien huomioon ottamista ehdotettua sääntelyä arvioitaessa. Tässä merkityksellistä on sen arviointi, miten sääntelyllä saavutetaan sille asetetut tavoitteet, erityisesti yksilön oikeusturva ja potilaiden yhdenvertaisuus. Lääkehoitoa koskevaa hallintopäätöstä annettaessa tulevat sovellettaviksi hallintolain säännökset esimerkiksi tiedoksiantoa, lainvoimaisuutta ja päätöksen sisältövaatimuksia koskien. Nyt ehdotettua hallintopäätöstä koskevat eri säännökset tulee siten niitä sovellettaessa sovittaa yhteen. Kun kyseessä on sääntelyratkaisu, joka perusratkaisultaan poikkeaa yleisistä hallinto-oikeudellisista lähtökohdista, pitää oikeusministeriö suotavana, että mikäli mainittu sääntelyratkaisu valitaan, sääntelyn vaikutuksia ja käytännön toimivuutta seurataan asianmukaisesti.

Kuten oikeusministeriö on yllä esittänyt, kyseessä on yleensä tosiasiallisen hallintotoiminnan alaan kuuluva asia. Tämä osaltaan vaikuttaa siihen, millaiset sääntelyratkaisut ovat mahdollisia. Mikäli hallintopäätös esitetään rajattavan annettavaksi vain säännöksessä mainituissa tilanteissa, pitää oikeusministeriö tärkeänä potilaan PL 21 §:ssä turvatun muutoksenhakuoikeuden tosiasiallisen toteutumisen näkökulmasta, että oikeusministeriön aiemmin esittämästi lääkehoidosta kerrottaessa ja hoitoa annettaessa olisi velvollisuus tiedottaa potilasta myös oikeudesta saada asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös. Tältä osin oikeusministeriö pitää asianmukaisena, että mielenterveyslakiin on ehdotettu lisättäväksi kyseinen velvollisuus nyt lain tasolle.

Päätöksen antaminen muutoin potilaan pyynnöstä

Mielenterveyslain 22 §:n 4 momenttiin on jatkovalmistelussa lisätty edellytys hallintopäätöksen antamiseen tahdosta riippumattomassa hoidossa annettavasta lääkehoidosta myös silloin, kun potilas sitä muutoin pyytää.

Tämä tarkoittaisi sitä, että vaikka potilas suostuisi psyykkisen sairautensa lääkehoitoon, hänellä olisi halutessaan oikeus saada asiasta valituskelpoinen hallintopäätös.

Oikeusministeriö pitää lisäystä hyväksyttävänä, ottaen huomioon, ettei muutoksenhakuintressi lähtökohtaisesti ratkaise päätöksen valituskelpoisuutta.

Lääkehoidon säännöllisyyttä koskevan rajauksen poistaminen

Jatkovalmistelussa on luovuttu lääkehoidon säännöllisyyttä koskevasta rajauksesta, mitä oikeusministeriö pitää perusteltuna. Oikeusministeriö katsoi esitysluonnosta koskevassa lausunnossaan, ettei annettavan lääkehoidon epäsäännöllisyys välttämättä ole hyväksyttävä peruste sille, että joidenkin lääkehoidon antamista koskevien päätösten ei katsottaisikaan olevan luonteeltaan hallintopäätöksiä, vaan tosiasiallista hallintotoimintaa. Oikeusministeriö katsoi sääntelyn soveltamisen ja potilaan oikeuksien laajuuden kannalta rajauksen kirjallisen päätöksen tekemisestä ainoastaan säännöllisesti annettavasta lääkehoidosta olevan esityksen hyväksyttävyyden arvioimisen kannalta aivan olennainen.

Muutoksenhaku

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi mielenterveyslain 24 §:n 1 momenttiin, että sairaalan lääkärin kirjalliseen päätökseen, joka koskee potilaan psyykkisen sairauden lääkehoidon toteuttamista, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Ehdotuksen myötä muutoksenhakuoikeus hallintotuomioistuimeen laajenisi mainittua lääkehoitoa koskeviin asioihin.

Esityksen säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa on tehty selkoa esityksen suhteesta muun muassa perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeuteen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan ja sitä koskevaan oikeuskäytäntöön, jonka mukaisesti potilaalla tulee olla käytössään riittävät oikeussuojakeinot mielivaltaista potilaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumista vastaan. Esityksen katsotaan olevan merkityksellinen em. oikeuksien näkökulmasta. Esityksessä todetaan, että vaikka lääkitystä edeltänyttä oikeustilaa ei voida muutoksenhaulla palauttaa niissä tilanteissa, joissa päätös pannaan täytäntöön heti, on kuitenkin potilaan oikeusturvan kannalta tärkeää, että hän voi saattaa päätöksen lainmukaisuuden tuomioistuimen arvioitavaksi. Esityksen mukaan esitetyssä sääntelyssä omaksuttujen rajausten voidaan katsoa kuuluvan kansallisen harkintamarginaalin piiriin. Oikeusministeriö pitää tältä osin valitettavana, ettei säätämisjärjestysperusteluissa ole kuitenkaan perusteltu enempää kyseistä loppupäätelmää, sillä se on merkityksellinen arvioitaessa esityksen suhdetta Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Oikeusministeriö huomauttaa, että hallintopäätöksen muoto ei vaikuta siihen, onko päätös luonteeltaan valituskelpoinen vai ei. Päätöksen valituskelpoisuudesta säädetään lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HOL) 13 §:ssä ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta. Myöskään se, onko jollain taholla muutoksenhakuintressi vai ei, ei vaikuta lähtökohtaan siitä, onko päätös luonteeltaan valituskelpoinen vai ei. Muutoksenhakuintressin olemassaolo on tuomioistuimessa, ei lainsäädännössä ratkaistava asia.

Esityksessä on perusteltu kirjallisen hallintopäätöksen antamisvelvollisuuden rajaamista säännöksessä mainittuihin tilanteisiin. Esityksessä lisättäisiin näin mahdollisuus hakea muutosta tahdosta riippumattomassa hoidossa annetusta lääkehoidosta tehtyyn hallintopäätökseen tietyissä tilanteissa. Vaikka lisäyksellä sinänsä laajennetaan muutoksenhakumahdollisuus kattamaan uusi asiaryhmä, katsoo oikeusministeriö ehdotuksen merkitsevän myös rajoitusta potilaan perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeuteen hakea muutosta päätökseen, sillä oikeus muutoksenhakuun rajattaisiin säännöksen sanamuodon perusteella ainoastaan kirjallisiin hallintopäätöksiin.

Muutoksenhakuaika ja käsittelyn kiireellisyys

Mielenterveyslain 24 §:n 1 momentin mukaista 14 päivän valitusaikaa ei esitetä muutettavaksi. Poikkeusta muutoksenhakuaikaa koskevaan 30 päivän pääsääntöön (HOL 13 §:n 2 momentti) on kuitenkin nyt perusteltu esityksessä. Myös perustelut asioiden käsittelystä hallinto-oikeudessa kiireellisinä on lisätty esitykseen jatkovalmistelussa. Oikeusministeriöllä ei ole enää huomautettavaa tältä osin.

Muutoksenhakua koskeva kirjaus

Oikeusministeriö toi aiemmassa lausunnossa esille, ettei tuolloin ehdotettu mielenterveyslain 24 §:n perusrakenne vastannut perustuslakivaliokunnan vakiintunutta kantaa muutoksenhakusäännösten muotoilusta. Sallivaksi muotoiltu luettelo ei perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona (PeVL 29/2013 vp, s. 3, PeVL 15/2012 vp, s. 3, PeVL 21/2006 vp, s. 6, PeVL 20/2005 vp, s. 7). Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta. Asianmukaisin tapa säännellä muutoksenhakuoikeutta olisi ollut sisällyttää lakiin tavanomainen maininta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain soveltamisesta.

Mainittua kohtaa ei ole muutettu käsillä olevaan esitykseen sen kiireellisyyden vuoksi. Oikeusministeriö pitää kannatettavana viimeistään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta koskevan laajemman hankkeen yhteydessä käsillä olevan muutoksenhakusäännöksen tarkistamista.

Täytäntöönpano

Oikeusministeriö pitää kiitettävänä, että jatkovalmistelussa mielenterveyslain 25 §:n 1 momentin sanamuotoa on muutettu oikeusministeriön ehdotuksen mukaisesti vähemmän ehdottomaan muotoon ja jätetty näin viranomaiselle tarpeellista harkintavaltaa päätöksen täytäntöönpanon ajankohdan osalta. Samalla hallintopäätöksen välittömälle täytäntöönpanokelpoisuudelle on esitetty perusteita.

Käsittely tuomioistuimessa

Esityksessä ehdotetaan, että hallinto-oikeudessa asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen lakimiesjäsenten lisäksi osallistuisi myös asiantuntijajäsen, kuten eräissä muissa mielenterveyslain asioissa. Tämän vuoksi asian valmistelun yhteydessä esitykseen on otettu mukaan ehdotus oikeusministeriön hallinnonalalle kuuluvan hallinto-

oikeuslain 7 §:n 1 momentin 3 kohdan muuttamisesta. Oikeusministeriö pitää kokoonpanoa perusteltuna, eikä sillä ole huomautettavaa hallinto-oikeuslain muutoksesta muutoin.

Muuta

X v. Suomi -tuomion täytäntöönpanon kiireellisyydestä johtuen hallituksen esityksen valmistelu on toteutettu erillään laajemmasta itsemääräämisoikeushankkeesta. Esityksen mukaan tästä johtuen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten antamia suosituksia ei ole ollut mahdollista arvioida laajemmin kyseisellä esityksellä.

Oikeusministeriö katsoi valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa mielenterveyslain oikeussuojakeinojen jääneen osin vajaiksi muun ohella lain 24 §:n sallivaksi muotoillun luettelon vuoksi. Mielenterveyslain mukaisten oikeussuojakeinojen tulisi olla myös keskenään samat vastaavanlaisille päätöksille, joilla rajoitetaan potilaan itsemääräämisoikeutta ja perusoikeuksia.

Oikeusministeriö pitää kannatettavana sosiaali- ja terveysministeriössä vireillä olevan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta koskevan hankkeen edistämistä, tarpeellisten lainsäädäntömuutosten arviointia sekä näiden yhteydessä myös muiden Suomen kansainvälisten sopimuselinten kannanottojen asianmukaista huomioon ottamista.