EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Sosiaali- ja terveysvaliokunta

00102 EDUSKUNTA

LAUSUNTO

4.10.2023

EOAK/6255/2023

ASIA: HE 14/2023 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI MIELENTERVEYSLAIN JA HALLINTO-OIKEUSLAIN 7 §:N MUUTTAMISESTA

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

Esitys ja sen tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi mielenterveyslakia ja hallinto-oikeuslakia. Esityksen tavoitteena on säätää kansallisessa lainsäädännössä oikeusturvatakeista, kun kyse on osana tahdosta riippumatonta psykiatrista hoitoa annettavasta tahdosta riippumattomasta lääkehoidosta. Siten tavoitteena on parantaa tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa hoidossa, tarkkailussa tai tutkimuksessa olevan potilaan oikeusturvaa tilanteissa, joissa potilaan psyykkisen sairauden lääkehoitoa ei onnistuta toteuttamaan yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Muutoksilla viimeistellään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion *X v. Suomi* täytäntöönpano. Kuten hallituksen esityksessä kerrotaan, ihmisoikeustuomioistuin antoi vuonna 2012 langettavan päätöksen (ECHR 283 (2012), 03.07.2012) tapauksessa *X v. Suomi* (nro 34806/04). Tuomiossaan se katsoi, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS, SopS 18–19/1990) 5 artiklan mukaista oikeutta vapauteen ja 8 artiklan mukaista oikeutta yksityiselämään oli loukattu. EIS 8 artiklan mukaisen oikeuden yksityiselämään loukkaus koski potilaalle hänen tahtonsa vastaisesti annettua lääkitystä. Tuomioistuin totesi riittävien oikeusturvatakeiden

puuttuvan, koska potilaan tahdon vastaisesti annettu lääkitys perustui lääkärin päätökseen, josta ei voi valittaa eikä tuomioistuimen mukaan sen asianmukaisuutta voi muutenkaan saattaa tutkittavaksi.

Euroopan neuvoston ministerikomitea kehotti 9.3.2023 antamassaan päätöksessä Suomea ryhtymään kiireellisesti kaikkiin käytettävissä oleviin toimenpiteisiin, joilla voidaan estää tarvittavien lainsäädäntötoimien viivästyminen enemmälti. Suomen on raportoitava konkreettisesta edistymisestään 21.12.2023 mennessä.

Pidän ehdotettuja muutoksia Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täyttämiseksi välttämättömänä.

Ehdotuksen mukaan velvollisuus antaa hallintopäätös koskisi sekä säännöllistä että akuutissa päivystysluonteisessa tilanteessa potilaalle lääketieteellisin perustein annettua kertaluonteista lääkitystä, jos potilas vastustaa lääkehoidon antamista, potilaan tahdosta ei yrityksestä huolimatta saada selvyyttä tai potilas muutoin pyytää saada päätöksen. Se koskisi myös kaikkia tilanteita, joissa potilaan psyykkistä sairautta hoidettaisiin lääkkeillä hänen tahdostaan riippumatta hänen ollessaan tahdosta riippumattoman hoidon mutta myös tarkkailun tai tutkimuksen kohteena.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, vaikka lääkitystä edeltänyttä oikeustilaa ei voida muutoksenhaulla palauttaa, jos päätös pannaan täytäntöön heti, on kuitenkin potilaan oikeusturvan kannalta tärkeää, että hän voi saattaa päätöksen lainmukaisuuden tuomioistuimen arvioitavaksi.

Itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus

Esityksessä ehdotetaan tahdosta riippumattoman lääkehoidon oikeussuojakeinojen parantamista. Lääkehoidosta olisi velvollisuus tehdä hallintopäätös, josta voisi hakea muutosta hallinto-oikeuteen. Katson, että asetetut tavoitteet ja valittu toteuttamistapa ovat kannatettavia ja omiaan edistämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Pidän valitettavana, että tuomion X v. Suomi täytäntöönpano on kestänyt näin kauan. Pidän tärkeänä, että Suomea koskevien Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden ja muiden kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten kannanottojen täytäntöönpano toteutuu asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä.

Koska *X v. Suomi* -tuomion täytäntöönpanoa ei voi enää viivyttää, hallitus esittää, että tahdosta riippumatonta lääkehoitoa koskeva lainsäädäntömuutos toteutetaan erillään laajemmasta itsemääräämisoikeushankkeesta. On valitettavaa, että itsemääräämisoikeuslainsäädännön uudistamista ei ole mahdollista toteuttaa kokonaisuutena. Mielenterveyslakiin sisältyy tahdosta riippumattoman lääkehoidon lisäksi myös muita kohtia, joiden osalta

potilaan oikeussuoja ei mielestäni ole riittävällä tavalla toteutettu. Tällaisia ovat ainakin potilaan ottaminen tarkkailuun sekä potilaan eristäminen ja sitominen. Mielestäni olisi ollut tärkeää, että nämä menettelyt ja niihin liittyvät oikeussuojakeinot olisi arvioitu kokonaisuutena ja kaikki niitä koskevat lainsäädännön muutokset olisi tehty yhtä aikaa. Potilaan oikeussuojakeinojen puutteiden osalta viittaan sosiaali- ja terveysministeriölle 27.5.2021 tekemääni esitykseen lainsäädännön täydentämiseksi (EOAK/164/2021, julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla).

Pidän erittäin tärkeänä, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön uudistamista koskeva lainsäädäntö tuodaan eduskunnan käsittelyyn mahdollisimman pian.

Voimavarat

Esityksen arvioidaan lisäävän jonkin verran psykiatrian erikoislääkäreiden hallinnollisen työn määrää ja aiheuttavan tarvetta lääkärityövoiman lisäämiseen. Esitän tässäkin yhteydessä vakavan huoleni psykiatrisessa osastohoidossa työskentelevien psykiatrian erikoislääkäreiden sekä hoitohenkilökunnan saatavuudesta. Pula henkilöstöstä on selvästi nähtävissä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa, erityisesti tarkastuksilla. Pula henkilöstöstä voi vaarantaa potilaiden oikeuden riittäviin terveyspalveluihin ja hyvään hoitoon. Koska oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin on turvattu niin ihmisoikeussopimuksessa kuin perustuslaissamme, tulee lain toimeenpanoon varata riittävät voimavarat.

Esityksessä ehdotetaan, että tahdosta riippumatonta lääkehoitoa koskevat valitukset käsiteltäisiin mielenterveyslain 26 §:n nojalla hallinto-oikeuksissa kiireellisinä. Pidän viivytyksetöntä käsittelyä välttämättömänä. Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen on päätöksessään 6.2.2023 tarkastellut kiireellisten asioiden käsittelyä hallinto-oikeuksissa (EOAK/8164/2020, julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla). Asiassa hankitun selvityksen mukaan yli puolet kaikista hallinto-oikeuksiin saapuvista asioista on eri laeissa säädetty käsiteltäväksi kiireellisinä. Kiireellisiksi säädettyjen asioiden joukkoon kuuluu erilaisia asioita, joilla on toisistaan poikkeavia kiireellisyysperusteita. Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin edellyttää, että perusoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän suojaan ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen syvästi kajoavaa tahdosta riippumatonta lääkehoitoa koskevat valitukset käsitellään hallinto-oikeuksissa myös tosiasiassa kiireellisinä ja että hallintotuomioistuimissa on riittävät resurssit tähän tehtävään.

Esityksessä ehdotetaan, että päätöksen tekevän lääkärin samalla arvioida, onko päätös välttämätöntä panna heti täytäntöön. Näin turvattaisiin potilaan oikeus hyvään hoitoon ja varmistettaisiin se, ettei hänen psyykkisen sairautensa välttämätön ja kiireellinen lääkehoito viivästy mahdollisen

muutoksenhaun johdosta. Päätöksen välitön täytäntöönpano korostaa asian käsittelyn kiireellisyyttä hallinto-oikeudessa.

Esityksessä ehdotetaan, että asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen hallinto-oikeudessa osallistuu asiantuntijajäsen, jolla on lääketieteellistä asiantuntemusta. Koska potilaan psyykkisen sairauden lääkehoidon toteuttamisessa hänen tahdostaan riippumatta on kyse arvioinnista, joka edellyttää myös lääketieteellistä asiantuntemusta, pidän ehdotusta perusteluna. Korostan kuitenkin, että kysymys on myös yksilön oikeuksiin liittyvästä harkinnasta, joka edellyttää erityisesti perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin ja eri perusoikeuksien väliseen punnintaan liittyvää oikeudellista asiantuntemusta.

Alaikäisen asema

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ei esitetä tahdosta riippumatonta lääkehoitoa koskevan päätöksen osalta valitusoikeutta 12 vuotta täyttäneelle alaikäiselle. Siten esityksen perusteella 12 vuotta täyttänyt ei saisi hakea muutosta häntä koskevaan tahdosta riippumatonta lääkehoitoa koskevaan päätökseen. Tätä ratkaisua ei ole perusteltu esityksessä. Esityksen vaikutuksia lapsiin ei ole arvioitu muiltakaan osin. Pidän lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta epätyydyttävänä tilannetta, jossa 12 vuotta täyttänyt lapsi on oikeutettu hakemaan itse muutosta hoitoon määräämiseen, hoidon jatkamiseen sekä yhteydenpidon rajoitukseen, mutta sen sijaan ei hänen perusoikeuksiinsa niin ikään syvästi kajoavaan tahdosta riippumatonta lääkehoitoa koskevaan päätökseen.

Voimassa olevan mielenterveyslain 24 §:n 5 momentin mukaan alaikäisen potilaan hoitoon määräämistä tai hoidon jatkamista koskevaan 1–3 momentissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta 12 vuotta täyttänyt alaikäinen itse, hänen vanhempansa ja huoltajansa sekä henkilö, jonka hoidossa ja kasvatuksessa alaikäinen on välittömästi ennen hoitoon määräämistä ollut. Alaikäisen potilaan yhteydenpidon rajoittamista koskevaan 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta 12 vuotta täyttänyt alaikäinen itse sekä hänen huoltajansa, edunvalvojansa tai muu laillinen edustajansa sekä muu asianosainen, jonka yhteydenpitoa lapseen päätöksellä on rajoitettu. Mielenterveyslaissa ei ole erityssäännöstä 12 vuotta täyttäneen alaikäisen itsenäisestä valitusoikeudesta omaisuuden haltuunottoa koskevassa asiassa. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 25 §:n mukaan vajaavaltaisen puhevaltaa käyttää hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa, jollei laissa toisin säädetä. Alaikäisellä, joka on täyttänyt 15 vuotta, ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä tai henkilökohtaista etua tai oikeutta.

Muutoksenhakua koskevan säännöksen muotoilu

Kun oikeusturvaa koskeva lain muutos on tarpeen saattaa viipymättä voimaan, pidän hyväksyttävänä ehdotettua muutoksenhakusäännöksen (24

§) rakennetta, jossa luetellaan päätökset, joista voi hakea muutosta, vaikka se ei vastaakaan perustuslakivaliokunnan vakiintunutta kantaa muutoksenhakusäännösten muotoilusta. Katson, että säännöksen muotoilu on omiaan poistamaan epätietoisuutta eri päätösten valituskelpoisuudesta.

Muutoksenhakusäännöksen rakenne on syytä arvioida uudelleen itsemääräämisoikeuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Esityksessä ehdotetaan, että valituksen johdosta annettuun hallinto-oikeuden päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta. Totean tältä osin, että hallituksen esityksen perusteluista ei ilmene, onko hallituksen käsityksen mukaan jatkovalitusta koskeva kielto Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukainen.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Esittelijäneuvos

Heidi Laurila

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.