Ulkoministeriö
Utrikesministeriet
Oikeuspalvelu
Ihmisoikeustuomioistuin- ja
-sopimusasioiden yksikkö

VN/28499/2023
VN/28499/2023-UM-1

5.10.2023

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Ulkoministeriön asiantuntijalausunto; HE 14/2023 vp; hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt ulkoministeriön kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta (HE 14/2023 vp). Ulkoministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä esityksestä

Ulkoministeriö pitää nyt käsillä olevaa esitystä mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamiseksi välttämättömänä.

Esityksellä on välitön merkitys Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen ja erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tuomioiden ja muiden sopimusvalvontaelinten antamien suositusten täytäntöönpanon kannalta. Esitystä on tarkasteltava huolellisesti sen arvioimiseksi, ovatko ehdotetut ratkaisut Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja niiden soveltamiskäytännön mukaisia.

Asiassa keskeistä on, kuten esityksessä todetaan, että ehdotetuilla muutoksilla on tarkoitus viimeistellä EIT:n tuomion *X v. Suomi* täytäntöönpano. Kuten esityksessä todetaan, EIT antoi 3.7.2012 Suomea vastaan asiassa *X v. Suomi* (34806/04) tuomion, jossa se katsoi Euroopan ihmisoikeussopimuksen (yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi; SopS 18 ja 19/1990; EIS) 5 artiklan (oikeus vapauteen ja turvallisuuteen) 1 kohtaa ja 8 artiklaa (oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta) loukatun. Tuomio tuli lopulliseksi 19.11.2012.

Kaikkiin tuomion täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin ei vielä ole ryhdytty, ja tuomion täytäntöönpanoa valvova Euroopan neuvoston ministerikomitea on vedonnut Suomea ryhtymään ilman enempää viivytystä lainsäädäntötoimenpiteisiin edellä mainitun tuomion täytäntöönpanon loppuunsaattamiseksi. Tuomion täytäntöönpano on tähän mennessä ollut vireillä lähes 11 vuotta.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ulkoministeriö
PL 176
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Ulkoministeriö
Laivastokuja 3
00160 Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone
+358 2 951 6001

Faksi
Fax
Fax
+358 9 629 840

S-posti, internet
E-post, internet
E-mail, internet
kirjaamo.um@gov.fi
www.um.fi

Kuten esityksessä on todettu, EIS 5 artiklan loukkausta koskevat lainsäädäntömuutokset ovat tulleet voimaan vuonna 2014. Euroopan neuvoston ministerikomitea on keväällä 2023 hallituksen toimittamien lisäselvitysten jälkeen todennut, että muutokset ovat vastanneet EIT:n esille nostamiin pääasiallisiin heikkouksiin lainsäädännössä ja ne vaikuttavat olevan omiaan estämään vastaavat loukkaukset tulevaisuudessa. Myös valittajalle määrätty hyvitys on maksettu asianmukaisesti.

Sen sijaan EIS 8 artiklaa koskevan loukkauksen osalta ministerikomitea on esittänyt syvän huolensa siitä, että päätökset tahdonvastaisesti annettavasta lääkityksestä ovat vielä yksin potilasta hoitavan lääkärin eikä päätöksiä voi saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Ministerikomitea on vedonnut Suomen viranomaisiin, että ne hyväksyisivät ilman enempää viivytystä lainsäädäntötoimenpiteet sellaisten menettelyjen luomiseksi, joilla päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.

Täytäntöönpanon viivästymiseen on Euroopan neuvoston sihteeristön EIT:n tuomioiden täytäntöönpanoa käsittelevän osaston toimesta kiinnitetty huomiota useamman kerran, ja tuomion täytäntöönpano on siirretty ministerikomitean tehostettuun menettelyyn. Suomen on nyt raportoitava konkreettisesta edistyksestä viimeistään joulukuussa 2023. Muussa tapauksessa ministerikomitea ryhtyy lisätoimenpiteisiin täytäntöönpanon edistämiseksi hyväksymällä väliaikaispäätöslauselman, joka on järeä toimenpide ja jollaista ei koskaan ole Suomen osalta käytetty.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanosta

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että EIT:n tuomioiden täytäntöönpanosta säädetään EIS 46 artiklassa. Sen nojalla Suomi on sitoutunut noudattamaan EIT:n lopullista tuomiota asioissa, joiden osapuolena se on. Tuomioistuimen lopulliset tuomiot toimitetaan EN:n ministerikomitealle, joka valvoo niiden täytäntöönpanoa. Tuomiot pysyvät ministerikomitean valvonnassa kunnes tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöön panemiseksi on tehty. Tämän jälkeen täytäntöönpanon valvonta päätetään päätöslauselmalla.

Nykyisten menettelytapojen mukaan Suomen on ilmoitettava ministerikomitealle määräajassa niistä toimenpiteistä, joihin se aikoo ryhtyä tai on ryhtynyt toimintasuunnitelman (*action plan*) muodossa. Kun kaikki toimenpiteet on tehty, on toimitettava toimintaraportti (*action report*). Ministerikomitea voi vastaanottaa kirjelmiä myös valittajilta sekä järjestöiltä ja kansallisilta ihmisoikeusinstituutioilta.

Ministerikomitealla on nykyään käytössään ns. *twin track* -menettely, jossa tapauksia seurataan joko tavallisessa (*standard*) menettelyssä tai tehostetussa (*enhanced*) menettelyssä. Suurin osa tapauksista on tavallisessa menettelyssä, joka on kirjallista. Tehostettua menettelyä käytetään tapauksissa, joissa tarvitaan kiireellisiä toimenpiteitä yksittäisen valittajan osalta tai joissa on kyse tärkeistä rakenteellisista ongelmista sekä valtiovalitusten täytäntöönpanon valvonnassa. Tehostetussa menettelyssä olevat tapaukset ovat säännöllisin väliajoin ministerikomitean tuomioiden täytäntöönpanon valvontakokousten eli DH-kokousten asialistalla. Vain osasta tapauksia keskustellaan. Muiden osalta päätöksenteko on kirjallista.

Täytäntöönpanotoimien edistämiseksi ministerikomitea voi antaa suosituksia ja pyytää tietoja päätöksellä tai järeämpänä toimena hyväksyä väliaikaispäätöslauselmia (*interim resolutions*).

Asiassa *X v. Suomi* hallitus on antanut ministerikomitealle yhteensä kuusi toimintasuunnitelmaa ja yhden täydennyksen, joilla ministerikomiteaa on tiedotettu tehdyistä toimenpiteistä ja vielä vaadittavien toimenpiteiden etenemisestä. Valtaosa toimintasuunnitelmista on toimitettu vuosien 2021-2023 aikana.

Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio on toimittanut kaksi kirjelmää asiassa.

Kuten esityksessä todetaan, ministerikomitea hyväksyi asiassa *X v. Suomi* 2.12.2021 kirjallisessa menettelyssä päätöksen (CM/Del/Dec(2021)1419/H46-12), jolla se päätti jatkaa tuomion täytäntöönpanon valvontaa tehostetussa menettelyssä. Ministerikomitea perusteli päätöstään asiassa edellytettyjen toimenpiteiden monimutkaisuudella, mikä komitean mukaan ilmenee ongelman pitkäaikaisesta luonteesta ja mahdollisesta laajuudesta. Ministerikomitea vetosi Suomen viranomaisia hyväksymään ilman enempää viivytystä tarvittavat lainsäädäntötoimet ennen silloisen vaalikauden päättymistä.

Suomi toimitti päivitetyn toimintasuunnitelman 30.3.2022, jossa arvioitiin, että nyt kyseessä oleva esitys olisi voitu antaa viimeistään elo-syyskuussa 2022. Suomi antoi kuitenkin uuden, päivitetyn toimintasuunnitelman 14.9.2022, jossa se ilmoitti, että hallituksen esityksen valmistelua tuli vielä jatkaa eikä sitä voitu antaa eduskunnalle silloisen vaalikauden aikana.

Tapaus oli uudestaan ministerikomitean DH-kokouksen esityslistalla maaliskuussa 2023. Ministerikomitea hyväksyi 9.3.2023 päätöksen (CM/Del/Dec(2023)1459/H46-7), jossa se vetosi jälleen, että Suomen viranomaiset ryhtyisivät kiireellisesti kaikkiin mahdollisiin toimenpiteisiin enempien viivästysten välttämiseksi tarvittavien lainsäädäntötoimenpiteiden hyväksymisessä ja kehotti jatkamaan yhteistyötä sihteeristön kanssa lainsäädäntötoimenpiteiden viimeistelyssä. Kuten esityksessä on todettu, hallituksen on päätöksen mukaan raportoitava ministerikomitealle konkreettisesta edistyksestä asiassa viimeistään 21.12.2023.

Ulkoministeriö kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että Suomen valtionasiamies käy vuoropuhelua Euroopan neuvoston sihteeristön EIT:n tuomioiden täytäntöönpanosta vastaavan osaston kanssa täytäntöönpanotoimiin liittyen. Vuoropuheluun sisältyy huomattava määrä epävirallista kirjeenvaihtoa ja keskustelua. Valtionasiamies kutsui täytäntöönpano-osaston vierailulle Suomeen tammikuussa 2023. Vierailun yhteydessä pidettiin kokous täytäntöönpano-osaston ja valtionasiamiehen, sosiaali- ja terveysministeriön sekä oikeusministeriön kesken. Kokouksessa keskusteltiin jäljellä olevista asiassa *X v. Suomi* annetun tuomion täytäntöönpanon edellyttämistä toimenpiteistä.

EIT:n tuomiosta X v. Suomi

Kuten esityksessä todetaan, EIT totesi ratkaisussaan, että yksilön oikeus kieltäytyä lääkityksestä, mukaan lukien psyykkisesti sairaiden henkilöiden oikeus kieltäytyä psyykelääkityksestä, kuuluu EIS:n 8 artiklan soveltamisalaan, ja henkilölle tahdonvastaisesti annettu lääkitys merkitsee puuttumista EIS:n 8 artiklan mukaiseen oikeuteen yksityiselämän suojaan ja erityisesti henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tästä puuttumisesta seuraa 8 artiklan loukkaus, paitsi silloin kun laki sen sallii, sillä tavoitellaan 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua laillista tavoitetta ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä. Kuten esityksessä todetaan, ilmaisu ”silloin kun laki sen sallii” *(”in accordance with law”)* edellyttää, että puuttumisen tulee perustua lakiin. Lisäksi se viittaa esityksessä todettua täsmentäen lain laatuun, mikä tarkoittaa, että sen tulee olla asianomaisten henkilöiden saavutettavissa ja lain seuraukset tulee olla kyseisten henkilöiden ennakoitavissa ja sen tulee olla oikeusvaltioperiaatteen (”*rule of law*”) mukainen.

Ulkoministeriö täsmentää esityksessä todettua ja toteaa, että EIT viittasi tuomiossaan mielenterveyslain 8 ja 22 b §:ään ja totesi, että toimenpide perustui Suomen lainsäädäntöön ja se oli saavutettavissa ja ennakoitavissa. EIT totesi sen sijaan oikeusvaltioperiaatteen osalta, että tahdonvastaisesti annetusta lääkityksestä puhuttaessa se tarkoittaa, että kansallisen lainsäädännön tulee tarjota yksilölle jotain suojaa 8 artiklan mukaisiin oikeuksiin mielivaltaisesti puuttumista vastaan. Kuten esityksessä on selostettu, EIT mukaan asianmukainen suoja mielivaltaa vastaan puuttui lainsäädännöstä.

Ulkoministeriö korostaa, että EIT kiinnitti huomiota siihen, että päätös tahdonvastaisen hoidon aloittamisesta sisälsi automaattisen valtuutuksen tahdonvastaiseen lääkitykseen ja kiinnitti huomiota potilaan tahdon selvittämisen osalta erityisesti potilaalta saatavan suostumuksen muotoon ja merkitykseen. EIT kiinnitti huomiota siihen, että päätöksenteko oli yksin potilasta hoitavan lääkärin käsissä, eikä siihen liittynyt mitään oikeudellista tarkastelua; potilaalla ei ollut mahdollisuutta saada tuomioistuimen päätöstä tahdonvastaisen lääkitsemisen lainmukaisuudesta, mukaan lukien sen oikeasuhtaisuus, tai määräystä lääkityksen lopettamisesta. Näin ollen EIT katsoi tuomioissaan riittävien oikeusturvatakeiden puuttuvan Suomen lainsäädännöstä (kappaleet 218-223).

Ulkoministeriö korostaa myös sitä, että EIT on oikeuskäytännössään todennut EIS:n 8 artiklan soveltamisen osalta yksilöiden saatavilla olevien menettelyllisten takeiden olevan erityisen merkityksellisiä sen määrittämiseksi, onko valtio pysynyt harkintamarginaalinsa piirissä (esimerkiksi *Buckley v. Yhdistynyt kuningaskunta*, nro 20348/92, § 76; *Tanda-Muzinga v. Ranska*, nro. 2260/10, § 68; ja *M.S. v. Ukraina*, nro. 2091/13, § 70).

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että ministerikomitean asiassa tekemistä päätöksistä sekä päätösten liitteinä olevista Euroopan neuvoston sihteeristön tausta-asiakirjoista (*notes*) ilmenee tarkemmin, mitä toimia Suomelta vielä edellytetään ja mitä niiden sisällön osalta tulisi huomioida.

Ministerikomitea on päätöksissään edellyttänyt lainsäädäntötoimia, joilla luodaan mahdollisuus saattaa tahdonvastaisesti annettua lääkitystä koskevat päätökset tuomioistuimen tutkittavaksi (*judicial review*).

Euroopan neuvoston sihteeristö on katsonut, että viranomaiset voisivat näiden lainsäädäntötoimenpiteiden yhteydessä harkita joitain elementtejä EIT:n oikeuskäytännöstä ja kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen (SopS 16 ja 17/1991) täytäntöönpanoa valvovan Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean (CPT) suosituksista. CPT:n osalta sihteeristö on viitannut erityisesti seuraaviin tarpeisiin: saada potilaan vapaaehtoinen ja tietoon perustuva suostumus, antaa jokaiselle arvostelukykyiselle potilaalle mahdollisuus kieltäytyä lääkityksestä sekä selvästi ja tarkasti määrittää olosuhteet, jotka voivat johtaa poikkeamiseen tästä, edellyttää ulkopuolista psykiatrista arviota, mikäli potilas on eri mieltä lääkityksestä, mahdollistaa muutoksenhaku tahdonvastaisesti annetusta lääkityksestä ja varmistaa oikeudellinen avustaminen muutoksenhakumahdollisuuden hyödyntämiseksi.

Lisäksi sihteeristö on viitannut seuraaviin seikkoihin: mahdollisuus luoda menettely, jossa voidaan valittaa ensimmäisessä vaiheessa ulkopuoliselle itsenäiselle toimielimelle, joka voisi antaa sitovia päätöksiä ja jonka päätöksistä voisi valittaa tuomioistuimeen; päätökset tulisi antaa kirjallisina, ne tulisi olla määräaikaisia ja olla erillisiä hoitoon määräämistä koskevista päätöksistä; asia tulisi voida saattaa tuomioistuimen käsittelyyn säännöllisin väliajoin, joka ei ylitä muutamaa kuukautta, ja tapauksissa, joissa hoito muuttuu olennaisesti tai potilaan tila muuttuu merkittävästi; potilaita tulisi kuulla suoraan toimivaltaisessa toimielimessä tai tuomioistuimessa, heillä tulisi olla mahdollisuus oikeudelliseen apuun ja päätös tulisi saada kohtuullisen lyhyessä ajassa; kiireellistä ja ei-kiireellistä lääkitystä voisi käsitellä eri tavalla määräaikojen ja lykkäävän vaikutuksen osalta - valituksilla ei aina tarvitsisi olla täytäntöönpanon keskeyttävää vaikutusta, kun otetaan huomioon tarve turvata potilaan henki ja terveys kiireellisissä tapauksissa.

Ulkoministeriö kiinnittää huomioita lisäksi siihen, että esityksen kannalta merkityksellisiä ovat myös EIS 6 artikla (oikeus oikeuden mukaiseen oikeudenkäyntiin) ja EIS 13 artikla (oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon). Merkitystä voi olla myös EIS 3 artiklalla (kidutuksen kielto) ja 5 artiklalla (oikeus vapauteen ja turvallisuuteen) sekä 2 artiklalla (oikeus elämään).

Muut velvoitteet

Ulkoministeriö kiinnittää huomioita siihen, että EIS:n lisäksi esitys liittyy keskeisesti myös muihin Suomea velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeus- ja muihin sopimuksiin ja niiden täytäntöönpanoon. Kuten esityksessä todetaan, taustaselvitys asian kannalta keskeisistä muista ihmisoikeussopimusten määräyksistä ja sopimusvalvontaelinten kannanotoista on saatavilla osoitteessa: https://stm.fi/hanke?tunnus=STM005:00/2021. Esityksessä todetaan, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten antamia suosituksia ei ole ollut mahdollista arvioida laajemmin tällä esityksellä.

Ulkoministeriö katsoo olevan erittäin tärkeää, että esitysluonnoksen käsittelyssä otetaan huomioon asian edellyttämin tavoin kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen vaatimukset sekä sen täytäntöönpanoa valvovan CPT:n raportit ja näkemykset. Ulkoministeriö korostaa, että myös EIT huomioi tuomiossaan CPT:n raportit.

Asian kannalta merkityksellisiä muita Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia voidaan arvioida olevan erityisesti kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (Sops 7 ja 8/1976; KP-sopimus) sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 59 ja 60/1989; CAT-sopimus). Ulkoministeriö korostaa, että CAT-sopimuksen täytäntöönpanoa valvova kidutuksen vastainen komitea on vuonna 2016 antamissaan loppupäätelmissä (CAT/C/FIN/CO/7) suositellut Suomea muuttamaan mielenterveyslakiaan muun muassa antamalla selkeät ja yksityiskohtaiset säädökset, joilla varmistetaan tehokkaat oikeudelliset takeet. Myös KP-sopimusta valvova ihmisoikeuskomitea on vuonna 2021 antamissa loppupäätelmissä (CCPR/C/FIN/CO/7) kiinnittänyt huomiota tahdosta riippumattoman hoidon puutteisiin.

Merkityksellisiä esityksen kannalta ovat myös muun muassa vammaisten henkilöiden oikeuksista tehty yleissopimus (SopS 26 ja 27/2016) ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976). Merkitystä voi olla myös kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehdyllä kansainvälisellä yleissopimuksella (SopS 20 ja 21/2023).

= = =