Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 19.10.2023 KELLO 10.00
HE 14/23 vp laeiksi mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta

Esityksessä ehdotettujen lainmuutosten keskeinen asia on mielenterveyslain muuttaminen niin, että tarkkailussa, mielentilatutkimuksessa tai tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa hoidossa olevan potilaan psyykkisen sairauden sellaisesta lääkehoidosta, joka tapahtuisi potilaan tahdosta riippumatta, on annetteva hallintopäätös, jos potilas vastustaa lääkehoitoa tai hänen tahdostaan ei saada selvyyttä taikka jos potilas muutoin pyytää tällaista päätöstä. Tällaiseen potilaan psyykkisen sairauden lääkehoidon toteuttamista koskevaan päätökseen potilas voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Tähän muutokseen liittyy hallinto-oikeuslain 7 §:ään ehdotettu lisäys, jossa edellytetään – tarvittavan asiantuntemuksen turvaamiseksi edellä tarkoitettujen valitusten käsittelyssä - että asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen hallinto-oikeudessa osallistuu asiantuntijajäsen myös silloin kun on kysymys ”potilaan psyykkisen sairauden lääkehoidon toteuttamisesta hänen tahdostaan riippumatta”.

Esityksen perustelujen Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys- jakson alussa (s.34) todetaan, että ”esityksessä ei ole tarpeen tarkemmin käsitellä erikseen perusoikeuksien yleisiä ja perusoikeuskohtaisia rajoitusedellytyksiä, koska esityksessä ei esitetä perusoikeuksien rajoitttamisen laajentamista, vaan tahdosta riippumattoman lääkehoidon oikeussuojakeinojen parantamista.” Lausumassa esitettyyn voidaan mielestäni yhtyä. Samalla on kuitenkin syytä viitata pariin seikkaan esityksessä.

Esityksen perusteluissa on vaihtoehtona nyt ehdotetulle järjestelylle tarkasteltu myös

mahdollisuutta muutoksenhakuoikeuden toteuttamisesta jonkinlaisella lautakuntamenettelyllä (s.24-25). Mahdollisten vaihtoehtoisten järjestelyjen tarkastelua voidaan pitää aiheellisena siihenkin nähden, että perustuslakivaliokunta on käytännössän kiinnittänyt huomiota siihen, että perusoikeussuojan parantamisessa on syytä pyrkiä tarkoitusta mahdollisimman hyvin toteuttaviin järjestelyihin. Toinen nyt ehdotetun järjestelyn yhteydessä huomiota ansaitseva - ja esityksen peusteluissa myös esiin otettu - seikka on se, että Suomessa on yleensä katsottu että potilaan sairaanhoidosta ja siihen sisältyvästä lääkehoidosta ei (tosiasiallisena hallintotoimintana) tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä eikä siihen siten ole mahdollista hakea muutosta. Esityksen perusteluissa mainitaan (s.36-37), että tähän pääsääntöön on sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä tehty vain kaksi poikkeusta ja että ko. säännökset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (pevl 11/16 vp, pevl 15 /15 vp ja pevl 12/16 vp).

Nyt mainitut seikat – vaihtoehtoisten järjestelyjen mahdollisuus ja se. että muutoksenhakumahdollisuuden ei yleensä ole katsottu sopivan lääkkeiden määräämisen kaltaiseen toimintaan – eivät tässä nähdäkseni kuitenkaan ole sillä tavoin merkittäviä, että ehdotettuja lainmuutoksia olisi niiden vuoksi syytä erikseen arvioida perusoikeuksien suojan rajoittamista koskevina (suojaa ei-riittävästi parantavina) järjestelyinä. Tässä ei siten nähdäkseni ole myöskään ollut kansallisen perusoikeussäännöstön asianmukaisen noudattamisen valvonnan kannalta tarpeen lähettää esitystä lausunnolle perustuslakivaliokuntaan.

Tästä ajatuksesta on ehkä lähdetty hallituksessakin. Esityksen perustelut päättävien säätämisjärjestysperustelujen lopussa hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä (s. 39). Tämän jälkeen ei kuitenkaan seuraa tavanomaista yleistä toteamusta, jonka mukaan hallitus pitää kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista suotavana, vaan alaltaan selvästi rajatumpi kannanotto:: ”Lakiehdotuksiin liittyvien oikeusturvaa koskevien kansainvälisten ihmisoikeusvaatimusten vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.” ”Ihmisoikeusvaatimusten” perustuslakivaliokunnassa käsittelyn säädännäinen pohja on PL 74 §:ssä , jonka mukaan perustuslakivaliokunta antaa lausuntoja sen käsittelyyn tulevien asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä ”suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin”.

Suomea koskevat ihmisoikeussopimuksiin peurustuvat velvoitteet tässä tapauksessa konkretisoituivat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vuonna 2012 antamassa langettavassa päätöksessä tapauksessa *X v. Suomi* (nro 34806/04). Päätöksessään tuomioistuin mm. totesi riittävien oikeusturvatakeiden puuttuvan, koska potilaan tahdon vastaisesti annettu lääkitys perustui lääkärin päätökseen, josta ei voinut valittaa eikä tuomioistuimen mukaan sen asianmukaisuutta voinut muutenkaan saattaa tutkittavaksi. Tuomion jälkeen täsmennettiin mielenterveyslakia vuonna 2014 voimaan tulleilla muutoksilla ja potilaan asemasta ja oikeuksista aannettua lakia vuonna 2015 voimaan tulleilla muutoksilla.

Hallituksen esityksessä käytetään useassa kohdin (mm. s.1) siloista ja kaiken konkretian sivuuttavaa kuvausta, jonka mukaan nyt ehdotetuilla muutoksilla viimeistellään ihmisoikeustuomioistuimen tuomion *X v. Suomi* täytäntöönpano. Nyt ehdotettujen muutosten taustana olevaa tilannetta on tässä aiheellista kuvata parilla lainauksella esityksestä. Perustelujen alussa (s. 3) todetaan mm.:

> ”Euroopan neuvoston täytäntöönpano-osasto ilmoitti kesäkuussa 2021 katsovansa, ettei *X v. Suomi* -tuomiota ole edelleenkään pantu täytäntöön täysimääräisesti, minkä vuoksi tuomion täytäntöönpano siirrettiin Euroopan neuvoston ministerikomitean päätöksellä joulukuussa 2021 ministerikomitean tehostettuun seurantaan. Kyseessä on ensimmäinen kerta, kun Suomea koskevaa tuomiota seurataan ministerikomitean tehostetussa menettelyssä.”

Asian käsittelystä ministerikomiteassa todetaan mm. (s. 6-7).

> ”Asiassa *X. v. Suomi* annetun tuomion täytäntöönpanon valvontaa käsiteltiin ministerikomitean täytäntöönpanokokouksessa ensimmäistä kertaa 30.11.-2.12.2021. Ministerikomitea hyväksyi 2.12.2021 päätöksen (CM/Del/Dec(2021)1419/H46-12), jossa se totesi vuonna 2014 voimaantulleisiin mielenterveyslain muutoksiin viitaten, että muutoksilla oli tartuttu lainsäädännön pääasiallisiin puutteisiin siltä osin.
>
> Tahdonvastaisesti annettavaa lääkitystä koskevan päätöksenteon osalta ministerikomitea ilmaisi huolensa siitä, että vielä yli yhdeksän vuotta tuomion antamisen jälkeen päätöksenteko kuului yksin lääkäreille, eikä siihen kuulunut muutoksenhakumenettelyä. Ministerikomitea pyysi Suomen viranomaisia hyväksymään ilman enempää viivytystä tarvittavat lainsäädäntötoimet, joilla luodaan näitä päätöksiä koskeva muutoksenhakumenettely (judicial review). Ministerikomitea siirsi tuomion täytäntöönpanon tehostettuun seurantaan. Tehostettua menettelyä käytetään muun muassa tapauksissa, joissa on kyse tärkeistä rakenteellisista ongelmista.
>
> Suomi antoi ministerikomitealle edistymisraporttinsa maaliskuussa 2022 ja tammikuussa 2023. Täytäntöönpanon valvontaa käsiteltiin viimeksi Euroopan neuvoston ministerikomitean kokouksessa 7.-9.3.2023. Ministerikomitean mukaan 5 artiklan loukkauksen osalta tehdyt lainsäädäntö- ja muut toimenpiteet

> ovat riittävät, eikä muita toimenpiteitä tarvita (CM/Del/Dec(2023)1459/H46-7). Tahdonvastaisen lääkityksen oikeussuojakeinojen osalta ministerikomitea kuitenkin kehotti Suomea ryhtymään kiireellisesti kaikkiin käytettävissä oleviin toimenpiteisiin, joilla voidaan estää tarvittavien lainsäädäntötoimien viivästyminen enemmälti.Ministerikomitea päätti jatkaa asian käsittelyä maaliskuussa 2024. Suomen on raportoitava konkreettisesta edistymisestään 21.12.2023 mennessä.”

Ihmisoikeustuomioistuin on päätöksessään katsonut, että Suomen lainsäädännössä ei ollut riittäviä oikeusturvatakeita potilaan tahdosta riippumattoman lääkityksen tilanteissa. Se, minkälaiset oikeusturvatakeet katsotaan riitttäviksi ja missä aikataulussa ne toteutetaaan , ei ihmisoikeussopimusten soveltamisessa ole vain kansallisten ratkaisujen varassa. Nähdäkseni tilanteessa on painava syy viivytyksettä säätää uusia käsillä olevaa asiaa koskevia oikeusturvakeinoja. Minulla ei ole perusteita epäillä nyt ehdotettujen järjestelyjen hyväksyttävyyttä ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.