

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta (HE 14/2023 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Ida Hakanen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Kirsi Ruuhonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lääkintöneuvos Helena Vormaa, sosiaali- ja terveysministeriö
- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- apulaisprofessori Maija Dahlberg
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi mielenterveyslakia ja hallinto-oikeuslakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

Hallituksen esitykseen sisältyy jakso esityksen suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä. Lakiehdotuksiin liittyvien oikeusturvaa koskevien kansainvälisten ihmisoikeusvaatimusten vuoksi hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2023 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi mielenterveyslakia ja hallinto-oikeuslakia. Ehdotuksen mukaan potilaan psyykkisen sairauden lääkehoidon toteuttaminen edellyttää hallintopäätöstä, jollei hoitoa onnistuta toteuttamaan yhteisymmärryksessä potilaan kanssa. Tällöin lääketieteellisesti hyväksyttävä psyykkisen sairauden lääkehoito toteutetaan päätöksen perusteella potilaan tahdosta riippumatta. Hallintopäätös annetaan myös muutoin potilaan pyynnöstä. Potilas voi ehdotuksen mukaan hakea muutosta päätökseen valittamalla hallinto-oikeuteen.

(2) Lainsäädännön 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. Hallituksen esityksen mukaan muutoksilla viimeistellään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion X v. Suomi (03.07.2012) täytäntöönpano. Tuomion mukaan muun muassa potilaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattua oikeutta yksityiselämään oli loukattu. Loukkaus koski potilaalle hänen tahtonsa vastaisesti annettua lääkitystä ja tällaisen lääkityksen osalta puuttuvia riittäviä oikeussuojan takeita.

(3) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti yksityiselämän suojan, henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden sekä oikeusturvan kannalta. Ehdotuksella pyritään saattamaan kansallinen lainsäädäntö sopusointuun Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Päätös lääkehoidosta

(4) Psyykkisen sairauden hoitoa koskevaan mielenterveyslain 22 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti tarkkailussa, mielentilatutkimuksessa tai tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa hoidossa olevan potilaan lääkehoidosta. Perusteista toteuttaa potilaan lääkehoito potilaan tahdosta riippumatta on annettava hallintopäätös, jos potilas vastustaa lääkehoitoa tai hänen tahdostaan ei saada selvyyttä taikka muutoin potilaan pyynnöstä.

(5) Laissa ehdotetaan siten säädettäväksi oikeudesta saada perusteltu päätös. Ottaen huomioon erityisesti tahdosta riippumattomaan hoitoon määrätyn potilaan asema ja tilanne on perustuslakivaliokunnan mielestä potilaan oikeusturvan kannalta tarpeen, että päätöksen saamisen edellytysten toteaminen dokumentoidaan asianmukaisesti. Valiokunta pitää tähän nähden varsin väljinä lainkohdan perustelujen (s. 28—29) mainintoja potilasasiakirjamerkintöjen tekemisestä. Perustuslakivaliokunta kehottaa sosiaali- ja terveysvaliokuntaa vielä harkitsemaan, että lakiin lisättäisiin kirjaamista koskeva velvoite, jonka mukaan potilasasiakirjaan tulee merkitä myös 4 momentin soveltamisedellytysten dokumentoinnin kannalta riittävät tiedot.

Muutoksenhaku päätöksestä

(6) Muutoksenhakua koskevaan mielenterveyslain 24 §:ään ehdotetaan lisättäväksi maininta muutoksen hakemisesta potilaan psyykkisen sairauden lääkehoidon toteuttamista koskevaan kir-

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2023 vp

jalliseen päätökseen. Muutosta saa hakea valittamalla hallinto-oikeuteen 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitusaika on sama kuin henkilön määräämistä hoitoon tai hoidon jatkamista hänen tahdostaan riippumatta, potilaan omaisuuden haltuunottoa ja yhteydenpidon rajoittamista koskevista päätöksistä. Lainkohdan perusteluissa (s. 30) oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 13 §:stä poikkeavaa valitusaikaa perustellaan asian kiireellisellä luonteella. Perusteluissa tehdään selkoa siitä, että lyhyempi valitusaika mahdollistaa, että hallinto-oikeus voi aloittaa mahdollisten valitusten käsittelyn heti 14 päivän valitusajan kuluttua, mikä nopeuttaa asian käsittelyä tuomioistuimessa. Tällöin hallinto-oikeuden ei tarvitse odottaa pääsäännön mukaista 30 päivän aikaa sitä, hakevatko myös muut siihen oikeutetut, kuten laillinen edustaja, muutosta päätökseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua valitusaikaa voidaan sinänsä perustella päätöksenteon kiireellisyyteen ja joutuisuuteen liittyvillä näkökohdilla.

(7) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että riittävä muutoksenhakuai-ka kuuluu sellaisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvataan lailla. Muutoksenhakuajan riittävyys on valiokunnan mukaan edellytyksenä myös sille, että jokaisella on mahdollisuus toteuttaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattu oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi (PeVL 2/2021 vp, kappale 20, PeVL 8/2018 vp, s. 4, PeVL 34/2016 vp, s. 4). Valiokunta on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että lyhennetyt määräajat voivat vaikeuttaa tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteuttamista, jos valitusaika ei mahdollista riittävää aikaa valituksen valmistelulle (PeVL 24/2016 vp, s. 4). Muutoksenhakuai-ka on mitoitettava siten, että muutoksenhakuun oikeutetun voidaan arvioida tosiasiaissa kykenevän esimerkiksi järjestämään mahdollisen avustajan, sopimaan tapaamisesta tämän kanssa sekä valmistelemaan valituksen (PeVL 15/2021 vp, kappale 10, PeVL 2/2021 vp, kappale 20, PeVL 8/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mielestä nämä seikat korostuvat nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä muutoksenhakuun oikeutettujen aseman ja toimintamahdollisuuksien vuoksi. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee vielä harkita valitusajan pituutta.

(8) Mielenterveyslain 24 §:n 5 momentissa säädetään hallintolainkäytön yleissäännöksistä poiketen, että alaikäisen potilaan hoitoon määräämistä tai hoidon jatkamista koskevaan pykälän 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. Hallituksen esityksen valossa ja muun perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan tämän erityissäännöksen ei ole tarkoitus koskea nyt 22 b §:ssä säänneltäväksi ehdotettuja päätöksiä lääkeshoidosta.

(9) Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 6 §:n 3 momenttiinkin kiinnittyvien lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta ei ole aivan ongelmatonta, ettei hallituksen esityksessä ehdoteta tahdosta riippumatonta lääkehoitoa koskevan päätöksen osalta valitusoikeutta 12 vuotta täyttäneelle alaikäiselle. Toisaalta valtiosääntöistä ehdotonta estettä ei ole sillekään, että muutoksenhaku lääkehoitoa koskevasta päätöksestä järjestyisi oikeudenkäynnistä hallintoasioista annetun lain yleissäännösten mukaisesti. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että nyt säänneltäväksi ehdotettu lääkehoitoa koskeva päätös muistuttaa luonteeltaan mielenterveyslain 24 §:n 1 momentissa tarkoitettuja päätöksiä, joita koskee 12 vuoden ikäraja. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on tämän vuoksi vielä tarkasteltava sääntelyn johdonmukaisuutta. Lisäksi sosiaali- ja ter-

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2023 vp

veysvaliokunnan tulee varmistua siitä, että sääntelyn sanamuodosta saa selvän käsityksen alaikäisen muutoksenhakuoikeudesta.

Muita seikkoja

(10) Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslakivaliokunnan mielestä turvaamisvelvollisuuden kannalta ei ole asianmukaista, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen varsin kohdennetun ja selkeästi perustellun langettavan tuomion edellyttämiä korjauksia koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle vasta yli kymmenen vuotta tuomion jälkeen ja vasta Suomen jouduttua Euroopan neuvoston ministerikomitean tehostettuun menettelyyn. Lainsäädännön uudistamisen hitauden ongelmallisuus korostuu valiokunnan mielestä myös sen vuoksi, että asiassa on kyse erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeusturvasta.

(11) Hallituksen esityksessä viitataan valtioneuvoston piirissä jo varsin pitkään vireillä olleeseen asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta koskevaan säädöshankkeeseen. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että itsemääräämisoikeutta koskevat lakiehdotukset saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi ripeästi.

(12) Hallituksen esityksessä arvioidaan nyt ehdotetun muutoksen vaikutuksia muun muassa hyvinvointialueiden, hallintotuomioistuinten ja oikeusavun toimintaan. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota niin perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien terveyspalveluiden turvaamisen kuin perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan kannalta huomiota siihen, että nyt arvioitavan lainmuutoksen edellyttämään päätöksentekoon, ohjaukseen ja neuvontaan sekä päätöksiin kohdistuvien valitusten valmisteluun ja käsittelyyn osoitetaan riittävät henkilö- ja muut voimavarat.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2023 vp

Helsingissä 24.10.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala