



Asia: VN/813/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi mielenterveyslain (1116/1990) muuttamisesta (tahdon vastaisen lääkehoidon oikeussuojakeinot)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle mielenterveyslain muuttamisesta.

Korkein hallinto-oikeus keskittyy lausunnossaan käsittelemään lääkitystä koskevia oikeussuojakeinoja. Luonnoksessa on esitetty ne oikeudelliset perusteet, joiden perusteella psykiatrisessa hoidossa olevan potilaan tahdonvastaisen lääkityksen oikeussuojakeinoja tulee parantaa ja täsmentää nykyisestä. Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole huomautettavaa näihin peruslähtökohtiin. Sitä vastoin korkein hallinto-oikeus ei pidä perusteltuna ehdotusta, jonka mukaan oikeussuojakeinona olisi ehdotetulla tavalla hallintovalitus hallinto-oikeudelle.

Lausuntonaan korkein hallinto-oikeus esittää seuraavan.

Esitysluonnoksen keskeiset kohdat lääkehoitoon kohdistuvasta oikeussuojasta

Esityksen mukaan sen tavoitteena on parantaa tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa hoidossa olevien potilaiden oikeusturvaa edellyttämällä kirjallisen päätöksen tekemistä säännöllisestä psykiatrisesta lääkehoidosta silloin, kun potilas vastustaa lääkehoitoa tai kun potilaan tahdosta ei saada selvyyttä. Esityksen mukaan potilaalla olisi mahdollisuus valittaa tästä päätöksestä hallintotuomioistuimeen.

Esitysluonnoksessa kuvataan sen taustalla olevia ihmisoikeuksien turvaamiseen liittyviä kannanottoja seuraavasti: Vaikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ratkaisussaan X v. Suomi vuonna 2012 (nro 34806/04) yksiselitteisesti edellyttänyt, että jokaisesta yksittäisestä lääkityksestä tulisi olla nimenomainen valitusmahdollisuus, tuomioistuin kuitenkin katsoi, ettei silloinen tilanne ollut kokonaisuutena potilaan oikeuksien kannalta riittävä. Vaikka edellä kuvattuja potilaslain turvaamia oikeussuojakeinoja täsmennettiin X v. Suomi -ratkaisun jälkeen, tuolloin tehdyillä muutoksilla ei kuitenkaan luotu sellaisia kokonaan

uusia oikeussuojakeinoja, joita potilaalla ei ollut käytössään jo X v. Suomi -ratkaisua annettaessa. Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea on esittänyt toistuvasti huolensa puutteellisesta lainsäädännöstä liittyen psykiatrisessa hoidossa olevan potilaan tahdon vastaiseen lääkitsemiseen ja kehottanut Suomea ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi. Vastaava suositus sisältyy myös YK:n kidutuksen vastaisen komitean Suomelle vuonna 2017 antamiin loppupäätelmiin.

Esitysluonnoksen mukaan potilaan tahdonvastaisen lääkitsemisen riittävästä oikeussuojakeinoista on epäselvyyttä myös kansallisessa oikeuskäytännössä. Tuomioistuinten toisistaan eriävät tulkinnat tosiseikoiltaan samankaltaisissa tilanteissa ovat omiaan heikentämään tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa hoidossa olevien potilaiden yhdenvertaisuutta ja osoittavat selvästi tarpeen täsmentää lainsäädäntöä tahdonvastaiseen lääkitykseen liittyvien oikeussuojakeinojen osalta. Muussa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lainsäädännössä kuin mielenterveyslainsäädännössä lääkityksestä ja siihen liittyvästä muutoksenhakuoikeudesta säädetään tartuntatautilaissa (1227/2016, 64–65 ja 90 §, PeVL 11/2016 vp) ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977, 42 j ja 81 b §; 42 j §:n soveltaminen myös lääkehoitoon ilmenee sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnöstä StVM 4/2016 vp, PeVL 15/2015 vp ja PeVL 12/2016 vp).

Esityksessä ehdotetaan mielenterveyslakiin lisättäväksi säännös siitä, että tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa hoidossa olevalle potilaalle psykiatrisen sairauden hoitoon säännöllisesti annettavasta lääkehoidosta olisi tehtävä kirjallinen päätös tilanteissa, joissa potilas vastustaisi lääkehoitoa tai kun potilaan tahdosta ei saada selvyyttä. Päätöksestä voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Korkeimman hallinto-oikeuden arviointi ehdotetusta oikeussuojakeinosta

Valitusmahdollisuutta koskeva sääntely merkitsee poikkeusta siihen pääsääntöön, että lääketieteellisin perustein annettavan hoidon sisältöön, kuten lääkehoitoon, ei saa hakea muutosta valittamalla tuomioistuimeen. Tämä on todettu myös esitysluonnoksessa. Myös hallintopäätöksen tekemisen edellyttäminen lääketieteellisin perustein annettavasta hoidosta on poikkeuksellinen menettely.

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että esitysluonnoksessa omaksuttu ratkaisu poikkeaa merkittävästi nykyisestä, potilaiden hoitoa koskevien ratkaisujen tekemistä ja niihin liittyviä oikeussuojatakeita koskevasta sääntelystä. Luonnoksessa selostettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio sekä erityisesti tuomion täytäntöönpanoa koskevat Euroopan neuvoston kannanotot osoittavat sinänsä tarpeen parantaa tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa hoidossa olevien potilaiden oikeusturvaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei kuitenkaan oikeuskäytännössään ole edellyttänyt, että lääkehoidosta olisi tehtävä hallintopäätös, josta saa valittaa tuomioistuimeen.

Korkein hallinto-oikeus ei pidä oikeudellisesti perusteltuna luonnoksessa esitettyä, oikeusjärjestykseemme huonosti soveltuvaa hallintopäätöksen ja hallintovalituksen käyttöalan laajennusta. Tapa, jolla potilaiden oikeusturva saatetaan kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta hyväksyttävälle tasolle, olisi arvioitava perusteellisesti uudelleen. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että esitysluonnoksen mukaan lääkärin lääkehoitoa koskevasta päätöksestä valitettaisiin suoraan hallinto-oikeuteen ilman oikaisuvaatimusvaihetta.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallinto-oikeus käsittelee alistuksia ja valituksia, jotka koskevat henkilön määräämistä tahdostaan riippumatta psykiatriseen sairaalahoitoon. Tällaisen asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuu asiantuntijajäsen (hallinto-oikeuslaki 7 § 1 momentti 3 kohta). Asiantuntijajäsenen tulee olla psykiatriaan perehtynyt laillistettu lääkäri (tuomioistuinlaki 17 luku 8 § 3 kohta). Hallinto-oikeuskäsittelyyn on siis mahdollista saada sellaista asiantuntemusta, jota lääkityksen arviointi vaatisi. Hoitoon määrääminen ja hoidon aikana toteutettava lääkitys ovat kuitenkin lähtökohtaisesti erilaisia asioita, ja ne edellyttävät oikeussuojakeinolta erilaisia laatuvaatimuksia.

Hoitoon määrääminen tahdosta riippumatta kuuluu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan soveltamisalaan. Valituksen käsittelyyn hallinto-oikeudessa sovelletaan lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Sen 13 §:n mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Päätöksen lainmukaisuus tulee arvioitavaksi ennen muuta mielenterveyslain 8 §:n perusteella. Oikeudenkäyntimenettelyyn sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 luvun säännöksiä asian käsittelystä ja selvittämisestä. Luvussa säädetään muun ohessa päätöksen tehneen viranomaisen lausunnosta ja asianosaisen kuulemisesta. Lisäksi korkein hallinto-oikeus on aikaisemmassa oikeuskäytännössään katsonut, että tietyin edellytyksin perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeudenmukainen oikeudenkäynti edellyttää suullista käsittelyä, mikäli asianosainen on sellaista vaatinut (KHO 25.9.2009 taltionumero 2339, lyhyt ratkaisuseloste).

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että mikäli lääkitystä koskevaa päätöstä pidettäisiin sellaisena hallintopäätöksenä, josta saa valittaa hallinto-oikeuteen, tulisivat kaikki edellä mainitut käsittelyä koskevat säännökset täysimääräisesti sovellettaviksi. Käsittelyn kiireellisyys ei ole peruste, jolla voitaisiin poiketa menettelysäännöksistä tai säätää huomattavan lyhyestä muutoksenhakuajasta.

Tahdonvastainen lääkehoito jouduttaisiin kuitenkin tyyppillisesti toteuttamaan välittömästi, odottamatta sen aloittamisen mahdollistavan hallintopäätöksen tulemistakin lainvoimaiseksi. Tässä yhteydessä on erityisesti kiinnitettävä huomiota hoitoon määräämisen perusedellytyksiin, joihin kuuluu hoidon tarpeen lisäksi se, että hoitoon toimittamatta jättäminen olennaisesti pahentaisi asianosaisen mielisairautta tai vakavasti vaarantaisi hänen terveyttään ja turvallisuuttaan. Oikeussuojakeinosta ei voida tehdä sellaista, että sen asianmukainen käsittely estäisi tarpeellisen hoidon toteuttamisen ripeästi.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että lääkitystä koskevan uuden oikeussuojakeinon laatuvaatimuksia tulisi tarkastella Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan ja sitä koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Mainittu artikla koskee oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Artiklan vaatimukset eivät ole yhtä pitkälle meneviä kuin vapaudenriiston tuomioistuinkontrollin tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kohdalla. Toisin kuin näiden osalta, 13 artikla ei välttämättä vaadi, että tehokas oikeussuojakeino on muutoksenhaku tuomioistuimeen. Korkein hallinto-oikeus toistaa vielä sen ai-kaisemmin mainitun seikan, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole tuomiossaan X v. Suomi edellyttänyt, että pakkolääkityksestä tulisi voida valittaa nimenomaan tuomioistuimeen.

Valitus hallinto-oikeuteen merkitsisi, että oikeussuoja olisi käytännössä jälkijättöistä siitä huolimatta, että hallinto-oikeudella olisi toimivalta antaa väliaikais määräys. Oikeussuojan tehokkuuteen kuuluu keskeisesti joutuisuusvaatimus, jonka turvaamisen tulisi olla keskeisellä sijalla arvioitaessa sääntelyvaihtoehtoja. Esityksen mukaan lääkehoitoa koskeva hallintopäätös olisi kulloinkin voimassa enintään tarkkailua, mielentilatutkimusta tai tahdosta riippumatonta hoitoa koskevien mielenterveyslain 2–4 ja 4 b luvuissa säädettyjen päätösten voimassaolon ajan. Jos mainittujen päätösten perusteena olevaa tutkimus- tai hoitoaikaa pidennettäisiin uudella päätöksellä, myös lääkähoidosta tulisi tehdä uusi kirjallinen päätös, jos potilas edelleen vastustaisi lääkähoidon antamista tai jos potilaan tahdosta ei yrityksestä huolimatta saada selvyttä. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että uusi hallintopäätös saatettaisiin joutua tekemään useissa tapauksissa jo ennen kuin lääkähoidosta tehty valitus on tuomioistuimessa lainvoimaisesti ratkaisu.

Korkein hallinto-oikeus arvioi myös, että hallintovalitus ei toteuttaisi parhaalla mahdollisella tavalla oikeussuojan tehokkuutta siltä kannalta, mikä olisi hallintotuomioistuimen toimivalta muuttaa päätöstä. Lähtökohtana voitaneen pitää sitä, että hallinto-oikeus voisi ainoastaan kumota lääkitystä koskevan päätöksen, mutta ei esimerkiksi arvioida jonkun muun lääkkeen soveltuvuutta siinä tilanteessa, että potilas ei olisi kieltäytynyt kaikesta lääkähoidosta.

Lopuksi

Tosiasiallisen oikeusturvan tehokkaan toteutumisen kannalta ratkaisu lääkähoidon asianmukaisuudesta olisi mahdollisesti perustellumpaa tehdä potilaan hakemuksesta tai

suullisestakin pyynnöstä – lääkärin tekemää hallintopäätöstä edellyttämättä – riippumattomassa, esimerkiksi lautakuntatyypisessä asiantuntijaelimessä, jossa oikeus viivytyksettömään ja asiantuntevaan käsittelyyn olisi parhaiten toteutettavissa.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Irma Telivuo ja Anne E. Niemi, ja sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris

Waris Emil
Korkein hallinto-oikeus