



VN/813/2021
VN/813/2021-UM-33

20.7.2022

Sosiaali- ja terveysministeriö

Ulkoministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi mielenterveyslain (1116/1990) muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi mielenterveyslain (1116/1990) muuttamisesta (tahdon vastaisen lääkehoidon oikeussuojakeinot). Lausunnessaan ulkoministeriö tarkastelee luonnosta hallituksen esitykseksi Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta ja toteaa seuraavaa:

Ulkoministeriö pitää nyt käsillä olevaa esitystä mielenterveyslain muuttamiseksi tahdonvastaisen lääkehoidon oikeussuojakeinojen osalta välttämättömänä. Esityksellä on keskeinen merkitys Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen ja erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) tuomioiden ja muiden sopimusvalvontaelinten antamien suositusten täytäntöönpanon kannalta.

Kuten esityksen nykytilaa ja sen arviointia koskevassa 2 luvussa todetaan, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) 3.7.2012 asiassa *X. v. Suomi* (nro 34806/04) antaman tuomion mukaan vallitseva käytäntö on Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) (yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi; SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005 sekä SopS 50 ja 51/2010; EIS) 8 artiklan vastainen. Euroopan neuvoston ministerikomitea on kehottanut Suomea ryhtymään kiireellisesti lainsäädäntötoimenpiteisiin edellä mainitun tuomion täytäntöönpanon loppuunsaattamiseksi. Ulkoministeriö täsmentää, että kyseessä on ensimmäinen kerta, kun Suomea koskevaa tuomiota seurataan ministerikomitean tehostetussa menettelyssä.

Lisäksi esitysluonnoksessa todetaan, että Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea (CPT) on esittänyt toistuvasti huolensa puutteellisesta lainsäädännöstä liittyen psykiatrisessa hoidossa olevan potilaan tahdon vastaiseen lääkitsemiseen, ja kehottanut Suomea ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi. Luonnoksen mukaan vastaava suositus sisältyy myös YK:n kidutuksen vastaisen komitean Suomelle antamiin loppupäätelmiin (CAT/C/FIN/CO/7).

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@formin.fi
www.um.fi

Tähän liittyen ulkoministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa useamman kerran esiintyvä virke, "[t]avoitteena on saattaa vallitseva osin epäselvä oikeustila Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen edellyttämälle keskeisten ihmisoikeussopimusten mukaiselle tasolle", olisi hyvä muokata kuulumaan seuraavasti: "Tavoitteena on saattaa ~~vallitseva osin epäselvä~~ oikeustila Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen **ja muiden sopimusvalvontaelinten** edellyttämälle ~~keskeisten~~ **Suomea sitovien** ihmisoikeussopimusten mukaiselle tasolle."

Esityksessä valittuja toteuttamiskeinoja on siten tarkasteltava huolellisesti erityisesti Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden asettamien vaatimusten kannalta.

Ulkoministeriö katsoo, että erityisesti EIT:n asiassa *X. v. Suomi* antamaa tuomiota on käsitelty esityksessä jokseenkin laajasti, mikä on myönteistä. Ulkoministeriö katsoo kuitenkin, että esitystä tulee Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden osalta täydentää ja täsmentää jäljempänä tässä lausunnossa esitetyllä tavalla.

Täydennykset ja täsmennykset olisi myös huomioitava nykytilaa ja sen arviointia koskevan 2 luvun lisäksi tarkoituksenmukaisella tavalla niin esityksen tavoitteita koskevassa 3 luvussa kuin ehdotuksia ja niiden vaikutuksia koskevassa 4 luvussa niitä sisällöllisesti täsmentäen. On selvää, että esityksellä on merkittäviä välittömiä vaikutuksia - eikä esitysluonnoksessa todetu tavoin välillisiä vaikutuksia - Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamiseen ja täytäntöönpanoon.

Täydennykset ja täsmennykset erityisesti muutoksenhakumenettelyn tarkemman sisällön osalta olisi huomioitava myös säännöskohtaisia perusteluja koskevassa 7 luvussa valittuja toteuttamiskeinoja perusteltaessa sen arvioimiseksi, ovatko ehdotetut ratkaisut Suomen sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja niiden soveltamiskäytännön mukaisia.

Lisäksi esitysluonnoksen 12 lukua (suhde perustuslakiin ja käsittelyjärjestys) tulisi täsmentää.

Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden vaikutukset nykytilaan

Ulkoministeriö katsoo, että hallituksen esityksen laatimisoikeuden (HELO) mukaisesti esitysluonnoksen nykytilaa ja sen arviointia koskevassa 2 luvussa on jo joltain osin tehty selkoa myös Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden vaikutuksista nykytilaan sekä selostettu EIT:n käytäntöä nykytilan kannalta erityisesti asiassa *X v. Suomi*. Lisäksi on edellä mainitu tavoin mainittu CPT:n ja YK:n kidutuksen vastaisen komitean Suomelle antamia suosituksia.

Ulkoministeriö katsoo kuitenkin, että luvussa tulisi ensinnäkin mainita kaikki asian kannalta keskeiset ihmisoikeussopimukset nimeltä sopimussarjanumeroineen, mukaan lukien ne sopimukset, joihin edellä mainitut CPT:n ja YK:n kidutuksen vastaisen komitean päätelmät ja suositukset perustuvat, sekä sopimusten keskeiset määräykset. Keskeisiä Suomea velvoittavia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia nyt kyseessä olevan esitysluonnoksen kannalta voidaan arvioida olevan erityisesti esitykseen jo kirjatun EIS:n ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (Sops 7 ja 8/1976; KP-sopimus) lisäksi kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 59 ja 60/1989; CAT-sopimus). Merkityksellisiä ovat myös muun muassa esityksessä jo mainitut vammaisten henkilöiden oikeuksista tehty yleissopimus (SopS 26 ja 27/2016; vammaisyleissopimus) ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976; TSS-sopimus). Merkitystä voi olla myös kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehdyllä kansainvälisellä yleissopimuksella, jonka hyväksymistä koskeva hallituksen esitys (HE 87/2022 vp) on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä.

Asiassa merkityksellisiä ovat erityisesti esitysluonnoksessa jo mainittu EIS:n 8 artiklan (oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta) ja 6 artiklan (oikeus oikeuden mukaiseen oikeudenkäyntiin) lisäksi EIS:n 13 artikla (oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon).

Merkitystä on myös erityisesti muun muassa EIS:n 3 artiklalla (kidutuksen kielto) ja 5 artiklalla (oikeus vapauteen ja turvallisuuteen) sekä esitysluonnoksessa jo mainitulla 2 artiklalla (oikeus elämään). KP-sopimuksen määräyksistä merkityksellisiä ovat erityisesti kidutuksen kieltoa koskeva 7 artikla ja oikeutta vapauteen ja turvallisuuteen koskeva 9 artikla ja CAT-sopimuksen osalta erityisesti sen 13 artikla. Vammaisyleissopimuksen osalta merkityksellisiä ovat erityisesti muun muassa 12 ja 14 artiklat ja kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen osalta erityisesti sen 17 artikla.

Lisäksi merkityksellinen kansainvälinen sopimus on eurooppalainen yleissopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (SopS 16 ja 17/1991), jonka täytäntöönpanon valvontaan liittyvät kysymykset kuuluvat oikeusministeriön ja osittain myös sosiaali- ja terveysministeriön toimivaltaan.

Ulkoministeriö kiinnittää tässä yhteydessä erityisestä huomiota siihen, että Suomea velvoittavat ihmisoikeussopimukset on saatettu lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten osalta lailla voimaan ja velvoittavat siten kuin tavallinen laki. Tämän lisäksi Suomen perustuslain 22 § velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ihmisoikeussopimuksissa turvatut oikeudet muodostavat perustuslaissa turvattujen oikeuksien sellaisen vähimmäistason, josta ei voida kansallisesti poiketa. Kansallisesti voidaan säätää korkeammasta suojelun tasosta.

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvovat itsenäiset ja riippumattomat sopimusvalvontaelimet, joille osapuolten tulee raportoida määräajoin sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanosta. Sopimusvalvontaelimet antavat osapuolille suosituksia täytäntöönpanon tehostamiseksi. Suositusten täytäntöönpanoa seurataan kohdennetusti lisäraportoinnin avulla valvontakierrosten välillä. Suositukseen tulee vastata seuraavalla valvontakierroksella.

Lisäksi ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvotaan valitusmenettelyjen kautta. Tämän esityksen kannalta on keskeistä huomioida, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot velvoittavat vastaajavaltiota ja ohjaavat EIS:n tulkintaa kaikissa sopimusvaltioissa. YK:n keskeisten ihmisoikeussopimusten osalta Suomi on tunnustanut niiden sopimusvalvontaelinten toimivallan käsitellä yksilö- ja valtiovalituksia väitetyistä ihmisoikeuksien loukkauksista sekä myös tiettyjen sopimusvalvontaelinten osalta niiden omasta aloitteesta tapahtuvan tutkintamenettelyn väitetyistä vakavista ja järjestelmällisistä sopimusloukkauksista osapuolen alueella. YK:n sopimusvalvontaelinten ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisut eivät ole kansainvälisoikeudellisesti sitovia samalla tavoin kuin EIT:n tuomiot.

Kukin lainkäyttö- ja valvontaelin valvoo sopimusten täytäntöönpanoa kuhunkin sopimukseen perustuvan toimivaltansa puitteissa.

Edellä mainittu olisi hyvä huomioida tarkoituksenmukaisella tavalla esityksen tekstissä, jotta esitysluonnoksesta ilmeni paitsi nyt käsillä olevan esitysluonnoksen merkityksen laajakantoisuus Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanemiseksi myös näiden ihmisoikeusvelvoitteiden keskinäinen yhteys.

Myös edellä mainittuja sopimuksia valvovien lainkäyttö- ja tutkintaelinten ratkaisuja olisi tarpeen avata esityksessä laajemmin. Nyt käsillä oleva lainsäädännön muutostarve käy selvästi ilmi EIT:n asiassa *X. v. Suomi* antamasta tuomiosta sekä muiden sopimusvalvontaelinten päätelmistä ja suosituksista, mutta muutoksen tarkempi sisältö ja toteuttamiskeinojen valinta sisältävät useampia harkintaa edellyttäviä kysymyksiä. Näin ollen ratkaisujen ja suositusten tarkempi tarkastelu on tarpeellista sen arvioimiseksi, ovatko valitut toteuttamiskeinot Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

Tähän liittyen ulkoministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota EIT:n asiassa *X. v. Suomi* antamaan tuomioon sekä sen täytäntöönpanoon samoin kuin muuhun EIT:n oikeuskäytäntöön, jota käsitellään myöhemmin tässä lausunnossa.

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota myös erityisesti siihen, että kuten esitysluonnoksesta ilmenee, on CAT-sopimuksen täytäntöönpanoa valvova kidutuksen vastainen komitea (CAT-komitea) **vuonna 2016 (ei 2017, kuten esitysluonnokseen on kirjattu)** antamissaan loppupäätelmissä (CAT/C/FIN/CO/7) suositellut Suomea muuttamaan mielenterveyslakiaan. Komitean päätelmät (22. ja 23. kappale) kuuluvat seuraavasti:

22. Komitea ottaa huomioon kesäkuussa 2016 voimaan tulleet mielenterveyslain muutokset, mutta on kuitenkin huolissaan siitä, että henkilöt, joiden psyykinen ja sosiaalinen toimintakyky on heikentynyt, eivät välttämättä ole tietoisia mahdollisuudestaan käyttää oikeussuojakeinoja, kuten riitauttaa tahdosta riippumattoman sairaalahoitoon määräämisen hallintotuomioistuimessa, jos heillä ei ole laillista edustajaa, perheenjäsentä tai muuta läheistä, joka osallistuu heidän hoitoonsa (2, 12, 13 ja 16 artikla).

23. Komitea suosittelee, että sopimusvaltio muuttaa mielenterveyslakiaan ja antaa selkeät ja yksityiskohtaiset säädökset, joilla varmistetaan tehokkaat oikeudelliset takeet, mukaan lukien laillisen edustajan järjestäminen. Sopimusvaltion tulisi lisäksi vahvistaa niiden henkilöiden itsemääräämisoikeutta, joiden psyykinen ja sosiaalinen toimintakyky on heikentynyt siten, että heidän sijoittamisensa psykiatriin sairaaloihin ja sosiaalisiin laitoksiin perustuu vapaaehtoiselle tietoiselle suostumukselle, että heillä on tehokas muutoksenhakuoikeus ja että he pystyvät riitauttamaan tahdosta riippumattoman sairaalahoitoon määräämisen tuomioistuimessa.

Tämän lisäksi ulkoministeriö kiinnittää huomiota KP-sopimusta valvovan ihmisoikeuskomitean Suomen KP-sopimuksen täytäntöönpanosta antaman 7. määräaikaisraportin johdosta vuonna 2021 antamiin loppupäätelmiin (CCPR/C/FIN/CO/7), jotka kuuluvat seuraavasti:

30. Komitea on huolestunut siitä, että psykososiaalisesti vammaisten tai kehitysvammaisten henkilöiden, kuten sosiaalihuoltolaitoksissa asuvien muistisairaiden ikääntyneiden, liikkumisvapautta saatetaan rajoittaa heidän tahdostaan riippumatta ja heitä saatetaan hoitaa tahdostaan riippumatta ilman riittävää oikeudellista perustaa tai menettelytakeita, joilla heidän oikeutensa ja etunsa turvattaisiin. Komitea panee merkille meneillään olevan lainsäädäntöprosessin, jossa pyritään vahvistamaan vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta, mutta pitää valitettavana, ettei sopimusvaltio ole edistynyt riittävästi pyrkimyksissään varmistaa käytettäväksi tehokkaita oikeuskeinoja, joiden avulla voitaisiin riitauttaa tahdosta riippumaton psykiatriseen hoitolaitokseen sijoittaminen ja tahdosta riippumaton psykiatrinen hoito (7, 9 ja 17 artikla).

31. Sopimusvaltion tulisi varmistaa lainsäädännössä ja käytännössä, että

- (a) henkilön liikkumisvapautta rajoitetaan psykiatrista hoitoa varten hänen tahdostaan riippumatta vain silloin, kun se on ehdottoman välttämätöntä ja oikeasuhteista henkilön itsensä suojelemiseksi vakavalta vahingolta tai sen estämiseksi, ettei hän vahingoita muita, ja että liikkumisvapauden rajoittamista käytetään vasta viimesijaisena keinona ja mahdollisimman vähän aikaa;
- (b) silloin, kun vajaavaltaisten vammaisten henkilöiden tahdosta riippumatta heidän liikkumisvapauttaan rajoitetaan tai heitä hoidetaan lääketieteellisesti, noudatetaan vaatimusta pyrkiä kaikkiin keinoin hankkimaan heidän vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumuksensa ja samalla noudatetaan asianmukaisia oikeudellisia takeita ja menettelytakeita;
- (c) tällaiseen sairaalahoitoon tai hoitoon liitetään aluksi ja määräajoin oikeudellinen uudelleenarviointi sekä takeet tehokkaasta oikeuskeinosta ja että mahdolliset oikeudenloukkaukset tutkitaan perusteellisesti ja niistä nostetaan syytteet.

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota myös sopimusvalvontaelinten hyväksymiin, kaikille osapuolille yhteisiin yleiskommentteihin ja –suosituksiin sopimusmääräysten sisällöstä ja soveltamisesta, jotta niiden toimenpiteet sopimusmääräysten osalta olisivat yhdenmukaisia yleissopimuksen velvoitteiden kanssa. Yleiskommentit ja –suositukset ovat höydyllisiä myös nyt käsillä olevan muutostarpeen sisältöä ja eri toteuttamisvaihtoehtoja arvioitaessa.

Tässä asiassa merkityksellisiä ovat muun muassa erityisesti ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen 7 artiklaa koskeva yleiskommentti nro 20 (erityisesti 14. kappale). Myös muun muassa KP-sopimuksen 9 artiklaa koskeva yleiskommentti nro 35 (CCPR/C/GC/35) ja vammaisyleissopimusta valvovan vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean vammaisyleissopimuksen artiklaa 12 koskeva yleiskommentti nro 1 (CRPD/C/GC/1; erityisesti 41. kappale) voivat olla merkityksellisiä.

Tuomio asiassa X v. Suomi ja muu EIT:n käytäntö

EIT antoi tuomion asiassa *X. v. Suomi* 3.7.2012, ja tuomio tuli lopulliseksi esitysluonnoksessa todetun mukaisesti 19.11.2012 eli lähes kymmenen vuotta sitten. Tuomion sisältöä on selostettu esitysluonnoksessa jokseenkin laajasti. Sen sijaan muuta EIT:n käytäntöä on selostettu varsin niukasti. Ulkoministeriö esittää esitysluonnosta täydennettäväksi ja täsmennettäväksi seuraavalla tavalla.

Ulkoministeriö viittaa esitysluonnoksen sivulla 8 todettuun, jonka mukaan "[t]uomiossaan *X v. Suomi* EIT ei pitänyt potilaan tahdonvastaista lääkitsemistä sinällään ongelmallisena". Ulkoministeriön mukaan tämä ei ilmene EIT:n tuomiosta ja tulisi poistaa.

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota sen sijaan siihen, että EIT:n mukaan yksilön oikeus kieltäytyä lääkityksestä, mukaan lukien psyykkisesti sairaiden henkilöiden oikeus kieltäytyä psyykelääkityksestä, kuuluu EIS:n 8 artiklan soveltamisalaan (esimerkiksi *Glass v. Yhdistynyt kuningaskunta*, nro. 61827/00, § 70). EIT:n asiassa *X. v. Suomi* antamassa tuomioissa todetun mukaisesti esitysluonnoksessa olisikin syytä painottaa, että EIT:n oikeuskäytännön mukaan 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. EIT on käytännössään katsonut, että ilmaisu "silloin kun laki sen sallii" ("*in accordance with law*") edellyttää, että puuttumisen tulee perustua lakiin. Lisäksi se viittaa 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. EIT viittasi 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 annetun lääkityksen osalta se tarkoittaa, että kansallisen lainsäädännön tulee tarjota jotain suojaa 8 artiklan mukaisiin oikeuksiin mielivaltaisesti puuttumista vastaan. Kuten esitysluonnoksessa (s. 8) onkin tarkemmin ja tarkasti selostettu, EIT:n mukaan tällainen suoja puuttui. Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kuten EIT tuomiossaan totesi, ei EIT:n tarvinnut ottaa muihin 8 artiklan 2 kohdan vaatimukseen (puuttumisella tavoitellaan 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua laillista tavoitetta ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä) lainkaan kantaa (§ 223).

Ulkoministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että asiassa merkityksellisen EIS 13 artiklan osalta EIT on usein jättänyt sellaisen valituksen tutkimatta EIS:n 13 artiklan osalta, mikäli se on katsonut EIS:n 8 artiklaan loukatun riittämättömien oikeussuojakeinojen vuoksi. Toisaalta, muun muassa tapauksessa *B.A.C. v. Kreikka*, 11981/15 (§ 46-47), EIT katsoi 8 artiklan (positiivisten velvollisuuksien) ohella myös 13 artiklaa loukatun.

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota myös asiassa merkitykselliseen EIS:n 3 artiklaan, jonka osalta EIT on todennut, ettei pakkolääkitystoimenpiteitä, jotka ovat lääkinnällisesti välttämättömiä, voida pitää epäinhimillisinä tai halventavina. Tällaisessa tapauksessa tämä välttämättömyys on vakuuttavasti tullut näyttää (esimerkiksi *Herczegfalvy v. Itävalta*, nro. 10533/83, § 82).

Ulkoministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa oli hyvä avata tarpeellisilta osin edellä viitattua EIT:n oikeuskäytäntöä sekä käsitellä laajemmin myös muuta merkityksellistä, erityisesti EIS:n 8 artiklaa ja sen proseduaalisia vaatimuksia koskevaa oikeuskäytäntöä.

Ulkoministeriö viittaa lisäksi esitysluonnoksen sivulla 9 todettuun, jonka mukaan "[v]aikka EIT ei ratkaisussaan *X v. Suomi* yksiselitteisesti edellyttänyt, että jokaisesta yksittäisestä lääkityksestä tulisi olla nimenomainen valitusmahdollisuus, tuomioistuin kuitenkin katsoi, ettei silloinen tilanne ollut kokonaisuutena potilaan oikeuksien kannalta riittävä". Ulkoministeriön näkemyksen mukaan tämä ei myöskään ilmene EIT:n tuomiosta ja voi olla harhaanjohtava. Teksti olisi hyvä poistaa.

Tämän lisäksi ulkoministeriö kiinnittää huomiota ja toistaa, että EIS 46 artiklan mukaan Suomi on sitoutunut noudattamaan EIT:n lopullista tuomiota valitusasioissa, joiden osapuolena se on. Artiklan mukaan EIT:n tuomiot toimitetaan Euroopan neuvoston ministerikomitealle, joka valvoo niiden täytäntöönpanoa. Tuomiot pysyvät ministerikomitean valvonnassa kunnes tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöön panemiseksi on tehty. Ulkoministeriö katsoo, että esitysluonnosta olisi tarkoituksenmukaista tältä osin täydentää sekä todeta selvästi, että asian käsittely ministerikomiteassa on kesken ja tulee myös asian ollessa kesken olemaan säännöllisin väliajoin ministerikomitean tuomioiden täytäntöönpanon valvontakokousten asialistalla.

Ulkoministeriö pitää erittäin tärkeänä, että esitysluonnosta täsmennetään lisäksi siten, että ministerikomitean 2.12.2021 tekemän päätöksen sisältö selostetaan esitysluonnoksessa. Lisäksi esitysluonnoksessa olisi hyvä selostaa päätökseen liittyvää Euroopan neuvoston sihteeristön näkemystä merkityksellisiltä osin. Edellä mainittuihin asiakirjoihin on avattu Suomelta edellytetyt täytäntöönpanotoimia ja edellytetyjen lainsäädäntömuutosten sisältöä tarkemmin. Näin olleen ulkoministeriö esittää, että esitysluonnokseen lisättäisiin erityisesti seuraavat tekstit esimerkiksi nykytilan arviointia koskevaan 2 lukuun ja/tai yksityiskohtaisiin perusteluihin.

"Asiassa *X v. Suomi* annetun tuomion täytäntöönpanon valvonta oli ministerikomitean täytäntöönpanokokouksen asialistalla ensimmäistä kertaa kokouksessa, joka pidettiin 30.11.-3.12.2021. 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. Ministerikomitea rohkaisi viranomaisia kuitenkin tuottamaan analyysin siitä, onko potilailla käytännössä mahdollisuus hyötyä mahdollisuudesta pyytää ulkopuolisen lääkärin arvio sekä tilastotietoa siitä, kuinka usein ulkopuolisen lääkärin arvioita annetaan. Ministerikomitea rohkaisi myös tuottamaan analyysin siitä, tarvitaanko lisätoimia sen turvaamiseksi, että hoitoon määräämistä koskeva muutoksenhakumenettely on oikea-aikaista, perusteellista ja sallii potilaiden tulla kuulluksi.

Tahdonvastaisesti annettavaa lääkitystä koskevan päätöksenteon osalta ministerikomitea ilmaisi huolensa siitä, että vielä 9 vuotta tuomion antamisen jälkeen päätöksenteko kuului yksin lääkäreille eikä siihen kuulunut muutoksenhakumenettelyä. Ministerikomitea pyysi Suomen viranomaisia hyväksymään ilman enempää viivytystä ja, täytäntöönpanomenettelyn lisäviivytysten estämiseksi ennen nykyisen eduskunnan vaalikauden päättymistä, tarvittavat lainsäädäntötoimet, joilla luodaan edellä mainittuja päätöksiä koskeva muutoksenhakumenettely (*judicial review*)."

"Ministerikomitean 2.12.2021 hyväksymään päätökseen liittyvän Euroopan neuvoston sihteeristön näkemyksen mukaan muutoksenhakumenettelyä koskevan lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä voisi lähteenä käyttää asiassa merkityksellisiä CPT:n raportteja. Sihteeristö viittaa erityisesti siihen, että CPT on edellyttänyt muun muassa tarvetta saada potilaan vapaaehtoinen ja tietoon perustuva suostumus, antaa jokaiselle arvostelukykyiselle potilaalle mahdollisuus kieltäytyä lääkityksestä, selvästi ja tarkasti määrittää olosuhteet, jotka voivat johtaa poikkeamiseen tästä, edellyttää ulkopuolista psykiatrista arviota, mikäli potilas on eri mieltä lääkityksestä, mahdollistaa muutoksenhaku tahdon vastaisesti annetusta lääkityksestä ja varmistaa oikeudellinen avustaminen muutoksenhakumahdollisuuden hyödyntämiseksi.

Muutoksenhakumenettelyn osalta sihteeristö katsoi, että Suomi voisi harkita luovansa menettelyn, joka i) käsittelee määräaikojen ja lykkäävän vaikutuksen osalta erikseen kiireellistä ja ei-kiireellistä lääkitystä, ii) mahdollistaa muutoksenhaun säännöllisin väliajoin, joka ei ylitä muutamaa kuukautta, ja mahdollisesti myös, poikkeuksena, tapauksissa, joissa hoito muuttuu olennaisesti tai potilaan tila muuttuu merkittävästi ja iii) mahdollistaa potilaille päätöksen saamisen kohtuullisen lyhyessä ajassa.”

Edellä mainittuun viitaten ulkoministeriö katsoo myös olevan erittäin tärkeää, että esitysluonnoksessakin lyhyesti mainittuja CPT:n raportteja ja näkemyksiä avataan esityksessä tarkemmin.

Ulkoministeriö toteaa myös, että edellä selostetun valossa esitysluonnoksen perusteluista ei selvästi ilmene Euroopan neuvoston ministerikomitean päätökseen liittynyt pohdinta, voitaisiinko kiireellistä ja ei-kiireellistä hoitoa käsitellä eri tavoin määräaikojen ja lykkäävän vaikutuksen osalta. Tällainen pohdinta vaikuttaa lähtevän siitä, että myös kiireellisessä hoidossa tehdyistä päätöksistä tulisi voida hakea muutosta. Esitysluonnos sen sijaan lähtee jo lähtökohtaisesti siitä, että akuuttihoito jää esitetyn lainsäädännön ulkopuolelle. Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen sivulla 26 todetaan, että ”[v]alittu sääntelyratkaisu kuuluu niin sanotun kansallisen harkintamarginaalin piiriin”. Ulkoministeriö toteaa tässä yhteydessä, että EIT on todennut valtion EIS:n 8 artiklan mukaisten menettelyä koskevien velvoitteiden olevan erityisen merkityksellisiä harkintamarginaalia määrittäessä. EIT:n mukaan yksilöiden saatavilla olevat menettelylliset takeet ovat erityisen merkityksellisiä sen määrittämiseksi, onko valtio pysynyt harkintamarginaalinsa piirissä. EIT on myös todennut, että päätöksenteon, joka johtaa puuttumiseen, tulee olla oikeudenmukainen ja sellainen, joka asianmukaisesti kunnioittaa yksilön 8 artiklassa turvattuja etuja (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).

Esitysluonnos lähtee myös siitä, että päätöksenteko edellyttäisi, että potilaan tulisi vastustaa lääkahoitoa tai että potilaan tahdosta ei yrityksistä huolimatta saataisi selvää. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksesta ei täysin selvästi ilmene pohdinta siitä, täyttääkö tämä lähtökohta edellä selostetut Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin perustuvat vaatimukset liittyen yhtäältä lääkityksen vastustamiseen ja toisaalta potilaan suostumukseen. Tässä yhteydessä olisi hyvä huomioida myös se, että EIT on tapauksessa, jossa valittaja on kiinnittänyt huomiota saamansa lääkityksen laatuun, katsonut, ettei EIS:n 8 artiklaa oltu luokattu, kun valittajalle ei tarkoituksella tai vahingossa annettu väärää lääkitystä kansallisen tuomioistuimen, lääketieteenasiantuntijoiden avustuksella tekemän arvion mukaan. Asiassa vaikutusta ei ollut sillä, että valittajan mukaan hän ei ollut antanut täyttä suostumustaan lääkitykseen (esimerkiksi *Storck v. Saksa*, nro. 61603/00, § 168).

Esitysluonnoksesta ei ulkoministeriön näkemyksen mukaan myöskään ilmene selvästi pohdintaa mahdollisuudesta saattaa lääkitystä koskeva päätös säännöllisin väliajoin tuomioistuimen tarkasteltavaksi tai olosuhteiden merkittävästi muuttuessa, kun ehdotuksessa tarkoitetut päätökset, joiden voimassaoloaikaan lääkitystä koskevat päätökset on sidottu, voivat olla voimassa jopa kuusi kuukautta.

Esitysluonnosta parantaisi ulkoministeriön näkemyksen mukaan myös tarkempi pohdinta siitä, miten esitetyt muutoksenhakekeinot olisivat tosiasiallisesti potilaiden hyödynnettävissä.

Esitysluonnoksessa mainittujen vireillä olevien ihmisoikeusvalitusasioiden osalta ulkoministeriö toteaa, etteivät niihin liittyvät Suomen valtion laatimat vastineet ole julkisia valituksen ollessa vireillä. EIT:n antaman ratkaisun jälkeen Suomen valtion laatimat vastineet ovat lähtökohtaisesti julkisia, jollei valittajan yksityisyyden suojaaminen tai esimerkiksi EIT:n määräys salassapidosta toisin edellytä.

Yksikönpäällikkö,
valtionasiamies Euroopan
ihmisoikeustuomioistuimessa

Krista Oinonen

Lainsäädäntöneuvos

Satu Sistonen

Jakelu Sosiaali- ja terveysministeriö

Tiedoksi UMI-00; AVS-PAL; OIK-01; OIK-02; OIK-20; POL-40; STM/Kirsi Ruuhonen; STM/Jenna
Uusitalo

VN/813/2021-UM-33

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: