



Sosiaali- ja terveysministeriölle

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

Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausunto

Esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksen 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. Potilaalla olisi ehdotuksen mukaan mahdollisuus valittaa tästä päätöksestä hallintotuomioistuimeen. Esityksen mukaan tavoitteena on saattaa vallitseva osin epäselvä oikeustila Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen edellyttämälle tasolle.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausunnon tiivistelmä

Itä-Suomen hallinto-oikeus kannattaa potilaan oikeusturvan parantamista. Potilaan itsemääräämisoikeutta ja muita perusoikeuksia tulee saada rajoittaa vain siinä määrin kuin sairauden hoito, hänen turvallisuutensa tai toisen henkilön turvallisuus välttämättä vaatii. Toimenpiteet on suoritettava mahdollisimman turvallisesti ja potilaan ihmisarvoa kunnioittaen.

Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan esitysluonnosta tulisi täydentää erityisesti akuutin ja säännöllisen lääkehoidon, tahdosta riippumattomasta lääkityksestä annettavan kirjallisen päätöksen voimassaoloajan, lääkevalmisteen muuttamisen ja potilasasiakirjoihin tehtävän kirjauksen perustelujen osalta. Hallinto-oikeuslakia tulisi puolestaan muuttaa siten, että asiantuntijajäsen

osallistuu asian käsittelyyn ja asian ratkaisemiseen myös tahdosta riippumattonta lääkitystä koskevissa asioissa. Ehdotettu muutos aiheuttaa kasvavaa työmäärää hallinto-oikeuksissa. Resurssitarve voi olla suurempi kuin esitysluonnoksessa on arvioitu. Mielenterveyslain oikeussuojakeinoja tulisi muutenkin kehittää.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden näkemykset mielenterveyslain oikeussuojakeinoista yleisesti

Itä-Suomen hallinto-oikeus kannattaa potilaan oikeusturvan parantamista. Potilaan itsemääräämisoikeutta ja muita perusoikeuksia tulee saada rajoittaa vain siinä määrin kuin sairauden hoito, hänen turvallisuutensa tai toisen henkilön turvallisuus välttämättä vaatii. Toimenpiteet on suoritettava mahdollisimman turvallisesti ja potilaan ihmisarvoa kunnioittaen. Esimerkiksi lääkkeen antaminen pakolla merkitsee syvää kajoamista potilaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Hoidon tulee tällöin olla lääketieteellisesti hyväksyttävien hoitokäytäntöjen mukaista ja hoitotoimenpiteen suorittamatta jättäminen vaarantaa vakavasti potilaan tai muiden terveyttä tai turvallisuutta. Potilasta onkin mahdollisuuksien mukaan hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan.

Jos potilas kykenee päättämään hoidostaan ja kieltäytyy tietystä hoidosta tai hoitotoimenpiteestä, häntä on mahdollisuuksien mukaan hoidettava muulla lääketieteellisesti hyväksyttävällä tavalla. Tärkeää on, että jokainen kieltäytymistilanne on arvioitava erikseen.

Itä-Suomen hallinto-oikeus kannattaa esityksessä mainittua jatkoselvittelyä sosiaali- ja terveydenhuollon oikeusturvautakunnista mielenterveyslain oikeusturvatakeiden kehittämiseksi (s. 17). Lautakuntamenettely ei kuitenkaan voisi korvata tuomioistuinkäsittelyä eli lautakunnan päätöksistä tulisi luonnollisesti olla täysimääräinen valitusoikeus hallinto-oikeuksiin.

Mielenterveyslain muutoksenhakujärjestelmää tulisi kehittää myös siten, että muutoksenhaku kyettäisiin käsittelemään hallinto-oikeuksissa nykyistä lyhyemmässä määräajassa. Hallinto-oikeudelle tulisi turvata riittävät resurssit, asiantuntijajäsenten ripeä käyttömahdollisuus sekä mahdollistaa tarvittaessa valitusasioiden joutuisa käsittely esimerkiksi suoraan suullisessa käsittelyssä, jossa otettaisiin vastaan nykyään valituskirjelmän jälkeen lausuntokierroksella saatava kirjallinen selvitys.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden näkemykset esityksen yksityiskohdista

Esityksen mukaan mielenterveyslain 22 b §:n 3 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi siten, että säännöllisesti annettavasta lääkehoidosta olisi tehtävä kirjallinen päätös, jos potilas vastustaisi lääkehoitoa tai potilaan tahto ei olisi tiedossa. Päätös olisi voimassa enintään tarkkailua, tutkimusta tai hoitoa koskevan 2–4 ja 4 b luvuissa säädetyn päätöksen voimassaolon ajan.

Akuutti ja säännöllinen lääkehoito

Esitysluonnoksen mukaan säännöllisellä lääkehoidolla tarkoitettaisiin muuta kuin akuutisti tarvittaessa annettavaa lääkehoitoa. Akuutisti tarvittaessa annettavaa lyhytvaikutteista lääkehoitoa käytetään esityksen mukaan äkillisen hallitsemattoman psykoosin tai muun sekavuustilan hoidossa silloin, kun se on potilaan terveyden kannalta välttämätöntä. Esityksen mukaan kirjallisen valituskelpoisen päätöksen tekemistä näissä tilanteissa ei ole terveydenhuollon ammattihenkilöiden työpanoksen suuntaamisen potilaan asianmukaisen hoidon turvaamiseen vuoksi pidetty perusteltuna. Tällaisessa tilanteessa potilaalla on käytettävissään muut terveydenhuollon oikeussuojakeinot, kuten muistutus ja kantelu sekä terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta.

Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa ei ole riittävällä tavalla esitetty perusteluja sille, miksi akuutista tahdosta riippumattomasta lääkityksestä ei tarvitsisi tehdä kirjallista päätöstä. Muistus- ja kantelumenettelyt eivät ole lähtökohtaisesti riittävän tehokkaita oikeussuojakeinoja. Kysymys on myös tuolloin tilanteen akuutista luonteesta huolimatta syvällisestä kajoamisesta potilaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Kysymys ei ole terveydenhuoltohenkilöstön toiminnan päätösvallan siirtämisestä tuomioistuimeen, vaan lähtökohtaisesti ainoastaan tärkeän jälkikäteisen tuomioistuintrollin ulottamisesta myös akuuttiin tahdonvastaiseen lääkitykseen. Joka tapauksessa lain esitöissä tulisi tarkemmin määritellä akuutin ja säännönmukaisen lääkityksen tilanteiden eroavaisuuksia. Milloin kysymys on akuutista ja milloin säännönmukaisesta tahdonvastaisesta lääkityksestä? Tällaisia kysymyksiä voisi joka tapauksessa ohjautua myös hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Kirjallisen päätöksen voimassaoloajat

Esityksen mukaan tarkkailussa, mielentilatutkimuksessa tai tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa hoidossa olevalle potilaalle säännöllisesti psyykkisen sairauden hoitamiseksi annettavasta lääkehoidosta olisi siten tehtävä kirjallinen päätös. Esityksen mukaan päätös lääkityksestä olisi kulloinkin voimassa enintään tarkkailua, mielentilatutkimusta tai tahdosta riippumatonta hoitoa koskevien lain 2–4 ja 4 b luvuissa säädettyjen päätösten voimassaoloajan. Jos mainittujen päätösten perusteena olevaa tutkimus- tai hoitoaikaa pidennettäisiin uudella päätöksellä, myös lääkehoidosta tulisi tehdä uusi kirjallinen päätös, jos potilas edelleen vastustaisi lääkehoidon antamista tai jos potilaan tahdosta ei yrittäessä huolimatta saada selvyttä.

Hallinto-oikeuteen voidaan nykyään valittaa tahdosta riippumatonta hoitoa ja sen jatkamista koskevista hoitoonmääräämispäätöksistä. Esitettyssä säännöksessä on maininnat myös tarkkailusta ja mielentilatutkimuksesta viittaamalla samanaikaisesti mielenterveyslain 2-4 ja 4 b lukuihin ja niissä mainittuihin päätöksiin. Viittaukset voivat aiheuttaa epäselvyyksiä, erityisesti tarkkailun ja mielentilatutkimuksen osalta. Laissa tai ainakin lain esitöissä tulisikin yksiselitteisesti mainita lääkityksestä tehtävän päätöksen voimassaoloajat erilaisissa tilanteissa, joissa tehdään päätöksiä, lausuntoja tai tutkimusta. Esimerkiksi jos tahdosta riippumatonta lääkitystä koskeva päätös tehdään tarkkailuaikana tai tutkimuksen aikana, miten lääkityksen voimassaoloaika määräytyy? Selvyy-

den vuoksi lain esitöihin olisi perusteltua lisätä esimerkkejä siitä, milloin kirjallisesti annettava päätös tahdosta riippumattomasta lääkityksestä tulee tehdä, mihin asti se on mahdollisesti voimassa ja milloin se tulee viimeistään tarvittaessa uusia.

Kirjallisen päätöksen sisältö

Kirjallisesta päätöksestä tulisi yksiselitteisesti ilmetä muun muassa, milloin ja miten lääkettä on tahdonvastaisesti tosiasiallisesti annettu ja miten potilaan tahtoa on mahdollisesti pyritty selvittämään. Hallinto-oikeus pitääkin tärkeänä sitä, että päätökselle tulisi muotomääräisiä vaatimuksia. Tämä lisää potilaan oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta sekä edesauttaa asian arviointia myös hallinto-oikeuksissa.

Lääkevalmisteen muuttaminen

Esityksen mukaan lääkevalmistetta tai annostusta muutettaessa ei tarvitsisi tehdä uutta päätöstä, vaan kyseisen sairauden hoitoon liittyvä kirjallinen päätös olisi voimassa näistä muutoksista huolimatta. Hallinto-oikeus ymmärtää esitystä siten, että jos lääkevalmistetta muutetaan tahdosta riippumattoman lääkityksen jälkeen ja ennen laissa säädettyjen hoitopäätösten voimaolojen päättymistä, erillistä muutoksenhakukelpoista kirjallista päätöstä ei tarvitsisi tehdä. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan tällainen rajaus on perusteltua selkeyden ja hoitokäytännön toimivuuden näkökulmasta siten, että päätöskäytännöstä ei tulisi liian raskasta. Hallinto-oikeus ei ole kuitenkaan esitysluonnoksen perustelujen perusteella vakuuttunut, että rajaus voidaan potilaan itsemääräämisoikeus huomioiden tehdä liian ehdottomana. Tällaisissakin tilanteissa potilaalla voi olla oikeussuojan tarpeita asianmukaisin oikeussuojakeinojen mahdollistamana.

Kirjaus potilasasiakirjoihin

Esityksen mukaan kirjallinen päätös olisi tehtävä, jos potilas vastustaa lääkettä hoitoa. Vastustus voisi esityksen mukaan ilmetä eri tavoin esimerkiksi sanallisenä kieltäytymisenä lääkähoidosta tai fyysisenä vastustamisena. Kirjallinen päätös olisi tehtävä myös, jos potilaan tahdosta ei saada yrityksestä huolimatta selvää. Esityksen mukaan kynnys kirjallisen päätöksen tekemiselle tulisi olla matala, jotta potilas voisi halutessaan hakea muutosta.

Hallinto-oikeus yhtyy siihen, että kynnys kirjallisen päätöksen tekemiseen tulisi olla matala. Esityksen mukaan potilaan näkemys lääkähoidon antamisesta on perusteltua kirjata normaalisti myös potilasasiakirjoihin. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan kysymys ei tulisi olla vain maininnasta merkinnän perusteltavuudesta, vaan kirjaus tulisi ehdottomasti tehdä. Hallinto-oikeuden tulee tarvittaessa kyetä saamaan tieto tällaisesta toimenpiteestä potilasasiakirjoista mahdollisen valituksen yhteydessä, olipa kysymys valituksesta tahdosta riippumattomasta lääkityksestä tai ylipäänsä tahdosta riippumattomasta hoidosta. Hallinto-oikeudelle voi tulla arvioitavaksi kysymyksiä siitä, onko aikaisemmin annettu lääkitys annettu tahdonvastaisesti vai ei.

Hallinto-oikeuslaki ja laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa

Hallinto-oikeuslain (430/1999) 7 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetään seuraavasti. Hallinto-oikeudessa asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuu asiantuntijajäsen asiassa, jossa on kysymys mielenterveyslaissa (1116/1990) tarkoitetusta henkilön määrittämisestä hoitoon tai hoidon jatkamisesta hänen tahdostaan riippumatta tai hänen omaisuutensa haltuunotosta taikka yhteydenpidon rajoittamisesta. Säännöstä tulisi täydentää siten, että asiantuntijajäsen osallistuu asian käsittelyyn ja asian ratkaisemiseen myös tahdosta riippumattonta lääkitystä koskeissa asioissa.

Mielenterveyslain 24 §:ään olisi syytä muuttaa viittaus kumotusta hallintolainkäyttölaista (586/1996) lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019).

Itä-Suomen hallinto-oikeuden näkemykset resurssivaikutuksista

Asiantuntija-arvioiden mukaan lääkityksen vastustaminen olisi harvinaisempaa kuin itse hoitajakson vastustaminen. Toisaalta esityksen mukaan on mahdollista, että lääkitystä vastustettaisiin useammin, kun lakiuudistus toisi mahdollisuuden valittaa lääkityspäätöksestä.

Ehdotettu muutos aiheuttaisi kasvavaa työmäärää hallinto-oikeuksissa. Esityksen mukaan nykyisin hallinto-oikeuksiin saapuu vuosittain noin 600 valitusta, jotka koskevat tahdonvastaista hoitoa. Jos tahdonvastaisesta lääkityksestä valitettaisiin yhtä usein, olisi aiheutuvan lisätyömäärän tarve esityksen mukaan neljä tuomarin henkilötyövuotta. Hallinto-oikeus katsoo, että tässä vaiheessa näin tarkan arvion antaminen on hyvin summittaista. Lainsäätäjän tulisi olla tietoinen, että resurssitarve hallinto-oikeuksissa voisi olla myös suurempi. Valitusaktiivisuutta ja käytännössä esiin tulevia tilanteita ja niihin liittyviä oikeudellisia kysymyksiä on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Täytyy muistaa, että hallinto-oikeuksien perusrahoitus on niukka ja nyt on kysymys hallinto-oikeuden diaariin tulevasta uudesta asiaryhmästä, jonka käsittely on hallinto-oikeudessa oltava kiireellistä. Tällä hetkellä hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä asioista noin puolet ovat kiireellisesti käsiteltäviä. Määrä on suuri.

Kuopiossa 8.7.2022

Petri Saukko
ylituomari