

30.4.2021

EOAK/1301/2021

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riitta Burrell**

**LISÄPÖYTÄKIRJALUONNOS MIELENTERVEYDEN HÄIRIÖISTÄ KÄRSIVIEN  
HENKILÖIDEN IHMISOIKEUKSIEN JA IHMISARVON SUOJELUSTA  
TAHDONVASTAISEN SIJOITTAMISEN TAI HOIDON YHTEYDESSÄ**

Ulkoministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta biolääketiedettä ja ihmisoikeuksia koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (Oviedon sopimus) lisäpöytäkirjaksi, jolla suojattaisiin mielenterveyden häiriöistä kärsivien henkilöiden ihmisoikeuksia ja ihmisarvoa tahdonvastaisen hoidon tai sijoittamisen yhteydessä. Tavoitteena on luoda taakeet henkilön vapauteen ja itsemääräämisoikeuteen puuttuttaessa sekä varmistaa, että tahdonvastaisia keinoja käytetään ainoastaan viimesijaisena vaihtoehtona. Lausuntoa pyydetään erityisesti siitä, onko ehdotettu luonnos lisäpöytäkirjaksi selitysmuistioineen Suomen hyväksyttävissä.

Suomi on ratifioinut vuonna 2009 ihmisoikeuksien ja ihmisarvon suojaamiseksi biologian ja lääketieteen alalla tehdyn Euroopan neuvoston (EN) yleissopimuksen (ns. Oviedon sopimus) sekä sen kaksi lisäpöytäkirjaa ihmisten toisintamisen kieltämisestä sekä ihmisalkuperää olevien elinten ja kudosten siirrosta. Yleissopimus ja mainitut lisäpöytäkirjat ovat tulleet voimaan Suomen osalta 1.3.2010 (SopS 23 ja 24/2010).

Esitän lausuntonani seuraavan.

**Eduskunnan oikeusasiamiehen YK:n vammaisyleissopimuksen mukainen erityistehtävä**

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Eduskunnan oikeusasiamies muodostaa yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan kanssa vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn YK:n yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun riippumattoman kansallisen rakenteen, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata yleissopimuksen täytäntöönpanoa. Mainitusta erityistehtävästä säädetään eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 19 f §:ssä.

YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista on tullut valtion sisäisesti voimaan vuonna 2016.

Vammaisyleissopimuksen 1 artikla velvoittaa Suomen ryhtymään kaikkiin sopimuksessa määrättyihin toimiin edistääkseen, suojellakseen ja taatakseen kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistääkseen vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista.

Suomi on velvollinen vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti varmistamaan kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien täysimääräinen toteutuminen kaikille vammaisille henkilöille sekä edistämään sitä ilman minkäänlaista syrjintää vammaisuuden perusteella. Tässä tarkoituksessa Suomen on toteutettava kaikki asianmukaiset lainsäädännölliset, hallinnolliset ja muut toimet vammaisyleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täytäntöönpanemiseksi.

## **Lisäpöytäkirjaluonnoksen suhde vammaisyleissopimukseen**

Ehdotetulla lisäpöytäkirjalla on tarkoitettu luoda tehokkaat oikeussuojakeinot sellaisten mielenterveyden häiriöistä kärsivien henkilöiden käytettäväksi, jotka on määrätty hoitoon heidän tahtonsa vastaisesti tai joihin kohdistetaan hoidon aikana rajoitustoimenpiteitä.

Lisäpöytäkirjaluonnoksen lähtökohta, käsitteet ja painotukset eivät ole yhdenmukaisia vammaisyleissopimuksen kanssa. Tämä on ongelmallista lisäpöytäkirjan valtion sisäisen voimaansaattamisen kannalta. Keskenään ristiriitaisten säännösten toimeenpanon valvonta samoin.

Vammaisyleissopimuksen 1 artiklan mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Vammaisuutta määriteltäessä lähtökohtana on henkilön suhde ympäröivään yhteiskuntaan. Tähän lähtökohtaan kytkeytyy vammaisyleissopimuksessa oikeusperustaisuuden periaate. Sen mukaan vammaisilla henkilöillä on samat oikeudet kuin muillakin, ja heidän tulee voida osallistua yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Vammaisyleissopimuksen myötä on hylätty sellainen diagnoosipohjainen, lääketieteellistetty käsitys vammaisuudesta, jollaista Oviedon sopimuksen ehdotettu lisäpöytäkirjaluonnos yhä edustaa.

Vammaisyleissopimuksen 14 artikla velvoittaa sopimuspuolina olevat valtiot varmistamaan, että vammaiset henkilöt yhdenvertaisesti muiden kanssa nauttivat oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen eivätkä joudu laittoman tai mielivaltaisen vapaudenriiston kohteeksi. Mahdollisen vapaudenriiston tulee tapahtua lain mukaisesti, eikä vammaisuuden olemassaolo missään tapauksessa oikeuta vapaudenriistoon.

Vammaisyleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 284/2014 vp) todetaan, että vapaudenriistoa ovat esimerkiksi henkilön sulkeminen laitokseen, ovien lukitseminen, liikkumisen rajoittaminen ja eristäminen. Lista ei ole tyhjentävä.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea ei toistaiseksi ole julkaissut yleiskommenttia 14 artiklan tulkinnan tueksi. Komitea on kuitenkin vuonna 2017 julkaisemansa raportin liitteessä (Guidelines on Article 14, Annex to the Bi-Annual Report 2016 A/72/55) antanut suuntaviivat 14 artiklan tulkintamiseksi.

Mainitussa asiakirjassa komitea toteaa, että useassa sopimusvaltiossa voimassa oleva lainsäädäntö, mukaan lukien mielenterveyslainsäädäntö, mahdollistaa edelleen henkilön tahdonvastaisen sijoittamisen hänen vammansa vuoksi niin, että tahdonvastaiselle sijoittamiselle asetetaan samalla myös muita edellytyksiä. Edellytyksenä voi olla esimerkiksi se, että henkilöä pidetään vaarallisena itselleen tai muille. Tällainen lainsäädäntö on komitean mukaan ristiriidassa vammaisyleissopimuksen 14 artiklan kanssa. Se on luonteeltaan syrjivää ja merkitsee tosiasiallisesti mielivaltaista vapaudenriistoa.

Komitea kehottaa sopimuspuolia kumoamaan lait, jotka mahdollistavat vammaisten henkilöiden määräämisen hoitoon heidän vammaisuutensa perustuvien syiden. Tahdonvastainen hoitoon määrääminen loukkaa henkilön oikeudellista kelpoisuutta päättää hoidostaan ja on siten vastoin vammaisyleissopimuksen 12 ja 14 artiklaa. Se on myös vastoin 25 artiklan määräystä, joka takaa vammaisille henkilöille oikeuden saada terveydenhuollon palveluja vapaan ja tietoon perustuvan suostumuksen perusteella.

Komitea viittaa raporttiliitteessä yleiskommentissaan nro 1 (2014) esittämäänsä vaatimukseen, jonka mukaan sopimuspuolten on huolehdittava siitä, että terveydenhuollon ammattihenkilöt, mukaan lukien mielenterveystyön ammattilaiset, varmistavat ennen hoitotoimenpiteeseen ryhtymistä, että sille on olemassa asianomaisen henkilön vapaa ja tietoon perustuva suostumus.

Komitean laatimat määräaikaisraportointiohjeet (CRPD/C/2/3) tukevat osaltaan yleissopimuksen määräysten tulkintaa. Ohjeiden 14 artiklaa koskevassa kohdassa pyydetään sopimuspuolia raportoimaan toimista sellaisen lainsäädännön kumoamiseksi, joka sallii vammaisten henkilöiden vapauden riistämisen.

Lisäpöytäkirjaluonnos tarjoaa oikeutuksen käytännöille, joissa henkilöitä, joilla on psykososiaalinen toimintarajoite ("mielenterveyden häiriö"), voidaan määrätä hoitoon ja joihin voidaan hoidon aikana kohdistaa hoitotoimenpiteitä vastoin heidän tahtoaan. Useat tahot ovat katsooneet näiden käytäntöjen olevan vammaisyleissopimuksen vastaisia ja asettavan sellaiset henkilöt, joilla on psykososiaalinen toimintarajoite, eriarvoiseen asemaan niin vammattomien henkilöiden kuin muulla tavoin vammaisten henkilöiden kanssa. Useat valtiot ovat kuitenkin katsooneet, että pakon käyttö on joskus välttämätöntä hengen ja terveyden suojelemiseksi, mutta edellyttää aina riittäviä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja.

### **Vammaisia henkilöitä edustavat järjestöt ja useat ihmisoikeustoimijat vastustavat ehdotettua lisäpöytäkirjaa**

Euroopan mielenterveysjärjestö (Mental Health Europe, MHE) ja Euroopan vammaisfoorumi (European Disability Forum, EDF) ovat johtaneet vammaisliikkeen työtä ehdotettua lisäpöytäkirjaa vastaan siitä lähtien, kun lisäpöytäkirjan valmistelu aloitettiin vuonna 2013. Suomen 28 valtakunnallisen vammaisjärjestön yhteistyöjärjestö Vammaisfoorumi ry edustaa suomalaisia vammaisjärjestöjä Euroopan

vammaisfoorumissa. Maamme 55 paikallista MIELI-jäsenjärjestöä ja 33 valtakunnallista järjestöä edustava MIELI Suomen Mielen terveys ry puolestaan toimii Euroopan mielen terveysjärjestössä.

Useissa lisäpöytäkirjaa koskevissa kannanotoissaan Euroopan mielen terveysjärjestö ja Euroopan vammaisfoorumi ovat todenneet muun ohella, että ehdotettu lisäpöytäkirja on vastoin monia vammaisyleissopimuksen artikloja, muun ohella tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevaa 5 artiklaa, henkilön vapautta ja turvallisuutta koskevaa 14 artiklaa ja terveyttä koskevaa 25 artiklaa. Jos ehdotettu lisäpöytäkirja hyväksytään, se luo oikeudellisen ristiriitatilanteen yhtäältä vammaisyleissopimukseen perustuvien kansainvälisten velvoitteiden ja toisaalta Oviedon sopimuksen lisäpöytäkirjaan perustuvien alueellisten velvoitteiden välillä, joihin valtiot ovat sitoutuneet. Järjestöjen mukaan on olemassa vaara, että ehdotettu lisäpöytäkirja vakiinnuttaa vallitsevat olosuhteet, joissa vammaisiin henkilöihin kohdistuvat ennakkoluulot ja ihmisoikeusloukkaukset saavat jatkoa kuten ennenkin.

Euroopan mielen terveysjärjestö ja Euroopan vammaisfoorumi kiinnittävät huomiota ihmisoikeustoimijoiden ja lääkäreiden keskuudessa vahvistuvaan käsitykseen, jonka mukaan pakon käyttö mielen terveys työssä aiheuttaa kipua, pelkoa ja traumaa vahingoittaen potilaita ja vaikeuttaen mielen terveys työn tavoitteiden saavuttamista.

Oikeusasiamiehen vammais sopimukseen perustuvan erityistehtävän kannalta on merkittävää, että vammaisia henkilöitä edustavat järjestöt ovat ilmoittaneet vastustavansa ehdotettua lisäpöytäkirjaa. Vammaisyleissopimukseen sisältyvä osallistamisvelvoite edellyttää, että vammaisilla henkilöillä on mahdollisuus osallistua heitä edustavien järjestöjen kautta aktiivisesti ennen muuta sellaisiin päätöksentekoprosesseihin, joilla on välittömiä vaikutuksia heihin. Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea korostaa osallisuutta käsittelevässä yleiskommentissaan nro 7 (2018), että sopimuksen 3 artiklan c kohdassa tarkoitettu täysimääräinen ja tehokas osallistuminen ja osallisuus edellyttävät, että vammaisia henkilöitä edustavien järjestöjen näkemyksille annetaan asianmukainen painoarvo. Kuuleminen ei saa jäädä pelkäksi muodollisuudeksi, vaan vammaisjärjestöjen esittämät näkemykset on otettava huomioon ja niiden tulee heijastua päätöksentekoprosessien lopputuloksessa.

Käsitykseni mukaan vammaisjärjestöjen näkemykselle heitä itseään koskevassa asiassa on annettava erityinen merkitys muodostettaessa Suomen kantaa ehdotetun lisäpöytäkirjan hyväksymisestä vammaisyleissopimuksen täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisen ja osallisuuden toteuttamiseksi.

Tiedossani on, että vammaisjärjestöjen ohella myös useat Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston toimielimet vastustavat ehdotetun lisäpöytäkirjan hyväksymistä.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea kehottaa vuonna 2018 julkaistussa lausunnossaan vammaisyleissopimuksen sopimuspuolina olevia valtioita vastustamaan ehdotettua lisäpöytäkirjaa. Komitean mukaan ehdotettu lisäpöytäkirja loukkaa erityisesti seuraavia

yleissopimuksessa suojattuja oikeuksia: 5 artiklassa turvattua oikeutta tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen, 12 artiklassa turvattua oikeutta yhdenvertaisuuteen lain edessä, 14 artiklassa turvattua oikeutta vapautteen ja turvallisuuteen, 17 artiklassa turvattua oikeutta koskemattomuuteen ja 25 artiklassa turvattua oikeutta terveyteen.

Komitea huomauttaa muun ohella, että yleissopimuksen 12 artikla ilmaisee itsemääräämisoikeuden erityispiirteet, jotka luovat valtiolle kaksi positiivista toimintavelvoitetta: velvoitteen kunnioittaa henkilön valintoja sellaisina, millaisiksi yksilöllinen tahto ja mieltymykset ovat ne muovanneet, ja velvoitteen edistää itsemääräämisoikeuden toteutumista tuetun päätöksenteon avulla.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea toteaa yllä mainitussa lausunnossaan, että tahdonvastaiseen hoitoon määrääminen ja tahdonvastaiset hoitotoimenpiteet tarkoittavat käytännössä muun muassa kemiallista tai fyysistä sitomista, eristämistä ja lukitsemista. Komitean mukaan nämä toimenpiteet jäävät vammaisyleissopimuksen 25 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle ja voivat pikemminkin täyttää kidutuksen taikka julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tunnusmerkit.

Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous on vuonna 2016 antanut suosituksen ”The case against a Council of Europe legal instrument on involuntary measures in psychiatry”, Recommendation 2091 (2016), jossa yleiskokous tuo esille ehdotetun lisäpöytäkirjan ristiriidan vammaisyleissopimuksen kanssa ja vaatii bioetiikkakomiteaa lopettamaan lisäpöytäkirjan valmistelun. Suosituksessaan yleiskokous kehottaa bioetiikkakomiteaa suuntaamaan työnsä lisäpöytäkirjan valmistelun sijaan pakon käytölle vaihtoehtoisten menetelmien käyttöönoton edistämiseen psykiatriassa. Vaihtoehtoisiin menetelmiin yleiskokous sisällyttää myös toimet, joilla lisätään sellaisten henkilöiden vaikutusmahdollisuuksia terveyttään koskevaan päätöksentekoon, joilla on psykososiaalinen toimintarajoite.

Parlamentaarinen yleiskokous on lisäksi antanut päätöslauselman ”Ending coercion in mental health: the need for a human rights-based approach”, Resolution 2291 (2019) ja samannimisen suosituksen Recommendation 2158 (2019), joissa parlamentaarinen yleiskokous kehottaa jäsenvaltioita luopumaan pakon käytöstä mielenterveytyksessä.

Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on niin ikään arvostellut valmisteilla olevaa lisäpöytäkirjaa todeten muun muassa, että lisäpöytäkirja oikeuttaa vanhentuneen lähestymistavan vammaisuuteen, luo oikeudellista epävarmuutta ja johtaa Euroopan neuvoston törmäyskurssille kansainvälisen ihmisoikeussopimusjärjestelmän kanssa.

## Kannanottoni

Oikeusasiamiehen lausuntoa on pyydetty siitä, onko ehdotettu luonnos lisäpöytäkirjaksi selitysmuistioineen Suomen hyväksyttävissä. Totean ensinnäkin, että käsitykseni mukaan lisäpöytäkirjan artiklojen suhteesta Suomea jo sitovan vammaisyleissopimuksen artikloihin on esitetty vakavia huolia. Totean myös, että vammaisyleissopimuksen

kansalliseen täytäntöönpanoon kytkeytyy läheisesti sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden itsemääräämisoikeuden vahvistamista koskeva lainsäädäntöhanke, joka on ollut Suomessa vireillä 2000-luvun alusta alkaen. Lisäksi lisäpöytäkirjalla on läheinen kytkentä muun muassa voimassa olevaan mielenterveyslakiin.

Jotta olisi mahdollista arvioida, mikä lisäpöytäkirjan voimaansaattamisen merkitys olisi Suomessa, olisi tehtävä perusteellinen arviointi siitä, miten lisäpöytäkirjan ja vammaissopimuksen artikkelit olisivat yhtä aikaa toimeenpantavissa. Selvityksessä tulisi myös arvioida, minkälaisia lainsäädännön muutoksia lisäpöytäkirjan voimaan saattaminen edellyttäisi. Lisäksi tulisi arvioida lisäpöytäkirjan artiklojen suhde perusoikeuksien rajoittamista koskeviin valtiosääntöisiin vaatimuksiin.

Oikeusasiamiehen kansliassa ei ole ollut mahdollista tehdä tällaista arviota.

Edellä sanotun perusteella katson, että ainakaan tässä vaiheessa Suomi ei voi hyväksyä lisäpöytäkirjaa.