Olli Mäenpää
19.10.2023

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta (HE 14/2023 vp)

Oikeusturvan takeet pakkolääkitystä koskevassa päätöksenteossa

Hallituksen esityksessä mielenterveyslain 22 b §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan perusteista toteuttaa siinä tarkoitetussa hoidossa olevan mielenterveyspotilaan lääkehoito potilaan tahdosta riippumatta on annettava hallintopäätös säännöksessä määritellyissä kolmessa vaihtoehtoisessa tilanteessa. Nämä tilanteet ovat: 1) potilas vastustaa lääkehoitoa, 2) potilaan tahdosta ei saada selvyyttä tai 3) muutoin potilaan pyynnöstä. Potilaalle olisi kerrottava mahdollisuudesta saada asiasta hallintopäätös. Lisäksi potilaalla olisi oikeus lakiehdotuksen 24 §:n mukaan hakea muutosta päätökseen valittamalla hallinto-oikeuteen 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta.

Ehdotetun sääntelyn taustalla on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa *X v. Suomi* (EIT 2012). Siinä ihmisoikeustuomioistuin arvioi Suomen rikkoneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan takaamaa oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta, kun potilaalle oli annettu pakkolääkitys (forced administration of medication) ilman riittäviä oikeusturvatakeita. Pakkolääkityksen toteuttaminen ei tuomion mukaan ollut EIS 8(2) artiklan edellyttämällä tavalla lain sallimaa, kun pelkästään tahdonvastaiseen hoitoon määrääminen muodosti automaattisen perusteen myös pakkolääkitykselle. Sitä koskeva päätösvalta kuului yksinomaan hoitavalle lääkärille, jolla oli toimivalta potilaan tahdosta riippumatta tehdä myös varsin radikaaleja lääkehoitoa koskevia ratkaisuja. Potilaalla ei myöskään ollut käytettävissään mitään oikeusturvakeinoa, jolla hän olisi saanut pakkolääkitystä koskevan päätöksen lainmukaisuuden ja oikeasuhtaisuuden tuomioistuimen arvioitavaksi (220-221 kohta).

Ehdotetuilla säännöksillä on tarkoitus muuttaa mielenterveyslakia tuomiossa tarkoitettujen oikeusturvan takeiden määrittelemiseksi. Tarkoituksena on ensinnäkin turvata potilaalle oikeus saada tahdonvastaista lääkehoitoa koskevissa tilanteissa hallintopäätös, mikä laajentaisi potilaan menettelyllistä oikeusturvaa. Toiseksi tarkoituksena on määritellä potilaalle oikeus saattaa tahdonvastaista lääkehoitoa koskevan lääkärin päätöksen lainmukaisuus hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi. Valitusoikeuden käyttämisen edellytyksenä on prosessuaalisista syistä se, että potilaalla on oikeus saada hallintopäätös tahdonvastaisen lääkehoidon toteuttamisesta.

Toisaalta potilaalla ei olisi muissa kuin ehdotetussa 22 b §:n uudessa 4 momentissa tarkoitetuissa kolmessa tilanteessa oikeutta saada hallintopäätös lääkehoidon perusteista. Ehdotettu säännös rajoittaisi siten ehdotetulla tavalla muotoiltuna potilaan oikeuden saada hallintopäätös vain siinä mainittuihin kolmeen tilanteeseen. Ehdotettu säännös osaltaan myös rajoittaisi muutoksenhakuoikeuden näihin tilanteisiin, sillä muutoksenhaun kohteena voi olla vain hallintopäätös. Rajoitus merkitsee nykykäytäntöä vastaavasti, että potilaan kanssa yhteisymmärryksessä toteutettavasta lääkehoidosta ei tarvitse tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä eikä tällaisesta päätöksestä voi myöskään valittaa.

Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida erityisesti yksityiselämän suojan, henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden sekä oikeusturvaa määrittelevien perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kannalta.

Oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta (EIS 8 art.), yksityiselämän suoja (PL 10 §)

Arvioitaessa oikeutta saada pakkolääkitystä koskeva viranomaisen päätös on keskeinen merkitys lakiehdotuksessa tarkoitetun tahdonvastaisen lääkehoidon erittäin merkittävillä perusoikeus- ja ihmisoikeusvaikutuksilla. Sääntelyllä on merkitystä ensinnäkin siltä kannalta, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8(1) artiklassa turvataan jokaiselle oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että pakolla tehtyjä hoitotoimenpiteitä ja siten myös tahdonvastaista lääkehoitoa on arvioitava puuttumisena yksityiselämään suojaan (ks. myös Glass v. UK, EIT 2004). Myös Suomea koskeva langettava päätös perustui tämän artiklan soveltamiseen.

Viranomaiset eivät EIS 8(2) artiklan mukaan saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Keskeisenä arvion kohteena Suomea koskevassa EIT:n tuomiossa oli, perustuuko pakkolääkitys siihen, että ”laki sen sallii”. EIT katsoi, että näin ei ollut asian laita, kun pakkolääkityksen toteuttamisen perusteena oli pelkästään se, että potilas on määrätty tahdonvastaiseen hoitoon, ja kun lääkärin pakkolääkitystä koskevaan päätökseen ei saanut hakea muutosta valittamalla tuomioistuimeen.

Tuomion mukaan pakkolääkityksen ei näissä olosuhteissa voitu katsoa perustuvan siihen, että ”laki sen sallii”, koska Suomen lainsäädännöstä puuttuivat sitä koskevat asianmukaiset oikeusturvan takeet, jotka estäisivät mielivaltaisen menettelyn mahdollisuuden (kohta 220). Mielivallan mahdollisuus aiheutuu paitsi tuomioistuinkontrollin puuttumisesta myös siitä, että pakkolääkitystä koskevaan päätöksentekomenettelyyn ei myöskään kohdistu mielivallan estäviä oikeusturvatakeita. Tältä kannalta keskeisenä oikeusturvatakeena voidaan pitää etenkin velvollisuutta tehdä perusteltu päätös pakkolääkityksen toteuttamisesta.

Lakiehdotuksen 22 b §:ään lisättäväksi ehdotetun 4 momentin tarkoituksena on korjata tämä potilaan oikeusturvan takeen puuttuminen velvoittamalla lääkäri antamaan hallintopäätös potilaan tahdosta riippumattoman lääkehoidon perusteista. Tällaista velvollisuutta voidaan pitää välttämättömänä menettelyllisen oikeusturvan takeena, jolla päätöksentekomenettelyssä voidaan estää mielivaltainen päätöksenteko, mitä EIT:n tuomion voidaan katsoa edellyttävän. Ehdotettua sääntelyä voidaan siten pitää perusteltuna ja myös välttämättömänä EIT:n langettavan tuomion perustelut ja EIS 8 artiklan vaatimukset huomioon ottaen.

Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §)

Tahdonvastaisen lääkehoidon oikeudellisia edellytyksiä arvioitaessa on perusoikeussuojan kannalta merkitystä myös sillä, että perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Säännöksen esitöiden mukaan oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen antaa suojaa esimerkiksi henkilöön käypiä pakolla toteutettavia lääketieteellisiä toimenpiteitä vastaan (HE 309/1993 vp, s. 47).

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Muun kuin rangaistukseen perustuvan vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi ja vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Myös näiden erityisesti henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden edellytyksiä määrittelevien perusoikeussäännösten taustalla on Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältämä sääntely (HE 309/1993 vp, s. 39). EIS 5(1) artiklan mukaan keneltäkään ei saa riistää hänen vapauttaan, paitsi seuraavissa tapauksissa ja lain määräämässä järjestyksessä. Tällainen peruste voi 5(1) artiklan e) kohdan mukaan olla muun muassa se tilanne, että henkilöltä riistetään vapaus hänen heikon mielenterveytensä vuoksi. Myös tällaisen vapaudenriiston kohteeksi joutuneelle on 5(2) artiklan mukaan viipymättä ilmoitettava hänen ymmärtämällään kielellä vapaudenriiston perusteet. Hänellä on 5(4) artiklan oikeus vaatia tuomioistuimessa, että hänen vapaudenriistonsa laillisuus tutkitaan viipymättä ja että hänet vapautetaan, mikäli toimenpide ei ole laillinen.

Perusoikeussäännösten uudistamisen yhteydessä perustuslain 7 §:n 3 momenttiin ei sisällytetty ihmisoikeussopimuksen 5(1) artiklaa vastaavaa luetteloa sallituista henkilökohtaisen vapauden rajoittamisen tilanteista. Tällaista luetteloa korvaamaan säännöksen 1 momenttiin on sen sijaan sisällytetty mielivaltaisten vapaudenmenetysten kielto. Säännöksen säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan kiellon tarkoituksena on rajoittaa myös lainsäätäjän mahdollisuuksia määrätä vapaudenriistojen perusteista sekä edellyttää, että laissa varmistetaan oikeusturvan säilyminen myös vapaudenrajoituksen yhteydessä. Tämä merkitsee säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan, että esimerkiksi

mielisairaaseen tahdosta riippumattoman hoidon aikana kohdistettavien henkilökohtaisen koskemattomuuden rajoitusten on täytettävä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa tällaiselle rajoitukselle asetetut vaatimukset.

Perustuslain 7 §:n 3 momentin säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan esimerkiksi tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan pakkolääkintä on tällainen potilaan henkilökohtaisen koskemattomuuden rajoitus (HE 309/1993 vp, s. 48). Sen perusteista on siten säädettävä lailla, eikä sitä saa määrätä mielivaltaisesti. Rajoituksen laillisuus pitää voida saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi ja potilaan oikeudet pitää turvata lailla. Potilaan oikeuksien turvaaminen lailla edellyttää muun muassa sitä, että hänelle on viipymättä ilmoitettava rajoituksen perusteet.

Vaikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sittemmin arvioinut tahdonvastaista lääkitystä koskevia toimenpiteitä nimenomaan EIS 8 artiklassa tarkoitetun yksityiselämän kunnioitukseen kohdistuvana loukkauksena, ihmisoikeustuomioistuimen mukaan pakkolääkityksessä on kysymys erityisesti fyysisen integriteetin loukkauksesta. Etenkin tässä suhteessa sillä voidaan siten katsoa olevan merkitystä myös perusoikeutena perustuslain 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen koskemattomuuden rajoituksena. Kun otetaan huomioon tämän perusoikeussäännöksen kytkentä Euroopan ihmisoikeussopimukseen, myös henkilökohtaisen koskemattomuuden rajoituksena toteutettava pakkolääkitys on mahdollinen vain, jos potilaalle ilmoitetaan henkilökohtaiseen vapautta rajoittavan pakkolääkityksen perusteet ja hänellä on oikeus saattaa tällaisen päätöksen lainmukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi.

Oikeus saada perusteltu päätös (PL 21 §)

Ehdotettua 22 b §:n 4 momenttia on paikallaan arvioida siltä kannalta, että jokaisella on oikeusturvaa määrittelevän perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu hyvän hallinnon takeisiin, jotka perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvataan lailla. Niin ikään perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvatun muutoksenhakuoikeuden toteuttaminen edellyttää päätöksen saamista.

Lääkärin päätöksen luonne ja sen oikeusvaikutukset

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perusoikeutena turvattuun oikeuteen saada perusteltu päätös voidaan tehdä vähäisiä poikkeuksia, kunhan poikkeukset eivät muuta oikeuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (ks. esim. PeVL 40/2010 vp, s. 5, PeVL 10/2006 vp, s. 3, PeVL 5/2006 vp, s. 7, PeVL 12/2002 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta on perustuslain 21 §:n soveltamisalaa arvioidessaan katsonut (PeVL 63/2010 vp; PeVL 16/2000 vp), että jos esimerkiksi etuuden saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista

tai esimerkiksi suunnitelmista, kysymyksessä ei voi olla kiinteydeltään tai oikeussuojan tarpeeltaankaan niin vahva oikeus, että se kuuluisi perustuslain 21 §:n 1 momentin soveltamisalaan. Niin ikään oikeusturvaperusoikeuden soveltamisalaan liittyen perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota (PeVL 15/2018 vp, s. 9) siihen, että ”ns. tosiasialliset hallintotoimet ovat sellaisia viranomaisen suoritettaviksi luonnehdittavia toimenpiteitä, joista ei tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä ja joihin ei siten ole mahdollista hakea muutosta. Tosiasiallisia hallintotoimia koskevista muutoksenhakukielloista ei ole tarpeen eikä syytä ottaa säännöksiä lakiin. Tosiasialliset hallintotoimet rajautuvat muutoksenhaun ulkopuolelle ilman nimenomaista lain säännöstäkin (ks. esim. PeVL 32/2012 vp, s. 5, PeVL 51/2006 vp, s. 6 ja PeVL 52/2005 vp, s. 2).

Toisaalta arvioidessaan biopankkirekisteriin merkitsemistä koskevaa säännösehdotusta (PeVL 10/2012 vp), valiokunta totesi, että ”sääntely kohdistuu olennaisella tavalla perusoikeutena turvattuihin elinkeinovapauteen ja tieteen vapauteen sekä välillisesti myös henkilötietojen suojaan, joten lakiehdotuksen mahdollistama poikkeus oikeuteen saada perusteltu päätös ei ole valiokunnan mielestä asianmukainen siinäkään tapauksessa, että päätös olisi ilmoittajan kannalta myönteinen. Tämän vuoksi tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä on sääntelyn muuttaminen niin, että myös rekisteriin merkitsemisestä annetaan viranomaisen päätös.”

Päätös mielenterveyspotilaalle hänen tahdostaan riippumatta annettavasta lääkehoidosta ei ole päätöksentekoa, joka voisi perustua tai voimassa olevan lain mukaan perustuisi viranomaisen laajaan harkintaan. Tahdonvastaista lääkitystä koskevaa päätöksentekoa ei ole myöskään perusteltua pitää tosiasiallisena hallintotoimintana, koska se sisältää varsin merkittävää ja yksipuolista julkisen vallan käyttöä, jolla puututaan olennaisella tavalla erityisen haavoittuvassa asemassa olevan potilaan keskeisiin perusoikeuksiin. Perustuslain 21 §:n voidaan siten katsoa edellyttävä, että velvollisuus kirjallisen ja perustellun hallintopäätöksen antamiseen koskee tilanteita, joissa lääkitys annetaan tahdonvastaisesti.

Sen sijaan lääkehoidon toteuttamiseen potilaan kanssa yhteisymmärryksessä ei voida katsoa sisältyvän sellaista puuttumista potilaan oikeuksiin, että potilaalle tulisi antaa siitä valituskelpoinen hallintopäätös. Tältä osin potilaan oikeusturvan kannalta voidaan pitää riittävänä lääkehoidon asianmukaista kirjaamista ja hoitoon kohdistuvaa laillisuusvalvontaa.

Lääkärin päätöksen sisältö ja perustelut

Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu hyvän hallinnon takeisiin, jotka perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvataan lailla. Tältä osin on keskeinen merkitys hyvän hallinnon menettelyllisiä takeita määrittelevän hallintolain 44-45 §:iin sisältyvällä sääntelyllä, joka koskee hallintopäätöksen sisältöä ja perusteluja.

Kirjallisesta päätöksestä on hallintolain 44 §:n mukaan käytävä selvästi ilmi muun muassa päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Päätös on hallintolain 45 §:n mukaan perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Nämä säännökset tulevat lähtökohtaisesti sovellettaviksi myös lääkärin lakiehdotuksen 22 b §:n 4 momentin nojalla tekemään hallintopäätökseen, vaikka säännösehdotuksessa ei nimenomaisesti edellytetä perustellun päätöksen antamista. Tältä kannalta voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, että esityksen perusteluissa esitetään lääkärin päätöksen sisältöön ja perusteluihin kohdistuvia rajoituksia, jotka määrittelisivät lääkärin perusteluvelvollisuuden selvästi hallintolain edellyttämää suppeammaksi. Esityksen perustelujen mukaan päätöksessä ei määriteltäisi lääkehoidon sisältöä (s. 25). Päätöksessä ei tarvitsisi perustelujen mukaan myöskään mainita lääkevalmistetta, annostusta tai antotapaa. Siinä vain kuvattaisiin, millä perustein lääkehoito on toteutettava (s. 28).

Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole mahdollista rajoittaa hyvän hallinnon takeisiin kuuluvaa oikeutta saada perusteltu päätös eikä myöskään laissa päätöksen sisällölle ja perusteluilla määriteltyjä vaatimuksia. Lisäksi vain asianmukaisesti ja riittävästi yksilöity ja perusteltu päätös mahdollistaa reaalisen oikeuden hakea siihen muutosta. Tahdonvastaista lääkehoitoa koskevan päätöksen sisällölle ja perusteluille laissa asetettua vaatimuksia ei siten ole perusteita rajoittaa perusteluissa esitetyllä tavalla.

Toisaalta päätöksentekoa koskevalla sääntelyllä ei ole perusteltua myöskään määritellä oikeusturvan takeiden kannalta suhteettomia hallinnollisia päätöksentekovelvoitteita hoitokäytännön erilaisissa tilanteissa, joissa lääkitystä on esimerkiksi olosuhteiden muuttuessa välttämätöntä toistuvasti tarkistaa alkuperäisen päätöksen puitteissa. Erityisvaliokunnassa olisi mahdollista arvioida, olisiko päätöksentekoa koskevaa sääntelyä perusteltua täsmentää näiltä osin.

Kirjaamisvelvollisuus

Potilaalla olisi ehdotetun 4 momentin mukaan oikeus saada hallintopäätös vain, jos hän vastustaa lääkehoitoa, hänen tahdostaan ei saada selvyyttä tai hän pyytää hallintopäätöstä. Nämä lakisääteiset, mutta osittain varsin tulkinnanvaraiset kriteerit määrittelevät perus- ja ihmisoikeutena turvattua oikeutta saada perusteltu päätös. Toisaalta tahdosta riippumattomaan hoitoon määrätty potilas on usein kykenemätön itse päättämään hoidostaan. Nämä seikat huomioon ottaen potilaan oikeusturvan kannalta voidaan pitää välttämättömänä, että kriteerien toteaminen dokumentoidaan asianmukaisesti ja riittävän täsmällisesti.

Perusteluissa esitetään tältä osin vain kirjaamista koskeva suositus, jonka mukaan potilasasiakirjamerkinnät tulisi tehdä kuten tähänkin asti (s. 28). Näin väljää määrittely tuskin voidaan pitää riittävänä. Tältä osin olisi ilmeisen perusteltua lisätä lakiin kirjaamista koskeva velvoite, jonka mukaan potilasasiakirjaan tulee merkitä

myös 4 momentin soveltamisedellytysten dokumentoinnin kannalta riittävät tiedot.

Oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi (PL 21 §, EIS 6(1) ja 13 art.)

Valitusoikeuden määrittely

Ehdotettua sääntelyä lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentissa on paikallaan arvioida siltä kannalta, että jokaisella on oikeusturvaa määrittelevän perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Kuten edellä on perusteltu, myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8(2) artiklan sallima puuttuminen yksityiselämän kunnioitukseen tahdonvastaisella lääkehoidolla edellyttää riittäviä oikeusturvatakeita, joihin kuuluu muutoksenhakuoikeus tuomioistuimeen. Perustuslain 7 §:ssä turvattu oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sisältää etenkin säännöksen esityöt huomioon ottaen samansisältöisen edellytyksen.

Kuten edellä on perusteltu, potilaalle tämän tahdosta riippumatta annettavaa lääkehoitoa koskeva päätös kohdistuu rajoittavasti perus- ja ihmisoikeuksina suojattuun potilaan henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, minkä lisäksi sillä puututaan potilaan yksityiselämän suojaan. Tällainen potilasta velvoittava päätös pakkolääkityksestä on epäilemättä perustuslain 21 §:n 1 momentissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa tarkoitettu potilaan oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös.

Potilaalla tulee siten olla oikeus saada tällainen päätös tuomioistuimen tai riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tämä käy ilmi myös EIT:n langettavan päätöksen perusteluista, joissa tältä osin kiinnitettiin huomiota tehokkaan muutoksenhakuoikeuden puutteeseen sekä siihen että lääkärin päätöksenteon lainmukaisuuteen ei kohdistunut minkäänlaista tuomioistuinvalvontaa: ”the applicant did not have any remedy available whereby she could require a court to rule on the lawfulness, including proportionality, of the forced administration of medication, or to have it discontinued” (kohta 220).

Lakiehdotuksen 24 §:n 1 momenttiin ehdotetun lisäyksen mukaan lääkärin kirjalliseen päätökseen, joka koskee potilaan psyykkisen sairauden lääkehoidon toteuttamista, saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Säännösehdotus vastaa tältä osin perustuslain 21 §:n 1 momentissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa määriteltyä oikeutta saada asia tuomioistuimessa käsiteltäväksi.

Oikeus saattaa pakkolääkitystä koskevan päätöksenteon laillisuus tuomioistuimen arvioitavaksi merkitsee, että potilaalla on oikeus vaatia tuomioistuimessa, että hänen pakkolääkityksensä laillisuus ja oikeasuhtaisuus tutkitaan viipymättä. Tuomioistuimella pitää olla myös toimivalta määrätä pakkolääkitys lopetettavaksi tai keskeytettäväksi, mikäli sille ei ole lainmukaisia perusteita.

Näiltä osin keskeinen säännös sisältyy 1. lakiehdotuksen 24 §:ään, jonka mukaan sairaalan lääkärin kirjalliseen päätökseen, joka koskee potilaan psyykkisen sairauden lääkehoidon toteuttamista, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Muutoksenhaussa sovellettaisiin muuten lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Ehdotettua muutoksenhakuoikeutta täsmentävää sääntelyä voidaan pitää asianmukaisena perusteltuna oikeusturvan saatavuutta koskevien perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen perusvaatimusten kannalta.

Oikeusturvan tehokkuus (EIS 13 art.)

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino. Artiklassa tarkoitetun oikeussuojakeinon tehokkuuden edellytyksenä on EIT:n oikeuskäytännön mukaan, että kansallisella oikeussuojakeinolla pystytään estämään väitetty lain rikkominen tai sen jatkaminen ja että jo tapahtuneet loukkaukset voidaan korjata asianmukaisesti (tuomio 26.10.2000, Kudła v. Poland, 158 kohta). Oikeussuojakeinon on myös oltava riittävä ja saatavilla (Vuckovic, EIT 2014, 71–74 kohta), minkä lisäksi sen on oltava käytettävissä tuomioistuimessa, jolla on täysi toimivalta (full jurisdiction) tutkia kantelun sisältö (Galina Kostova, EIT 2013, 59 kohta).

Oikeusturvan tehokkuuden vaatimusten kannalta arvioituna on merkitystä ensinnäkin sillä, että tahdonvastaisen hoitopäätöksen kohteena olevalla potilaalla on oikeus valittaa hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeus arvioi valituksen johdosta tahdonvastaista lääkehoitoa koskevan päätöksen lainmukaisuuden, mihin arvioon sisältyy myös päätöksen oikeasuhtaisuuden arviointi laillisuuskysymyksenä. Asiantuntijajäsenen osallistuminen päätöksentekoon hallinto-oikeudessa on näiltä osin perusteltua lääkehoitoa koskevan päätöksen lääketieteellisten perusteiden arvioinnin edellyttämän asiantuntemuksen varmistamiseksi. Oikeussuojakeinon tehokkuuden kannalta arvioituna valitusta voidaan pitää riittävänä ja asianmukaisesti saatavilla olevana oikeusturvakeinona, minkä lisäksi hallinto-oikeuden tutkimisvaltaa voidaan pitää riittävän laajana.

Hallinto-oikeudella on lisäksi valituksen tultua siinä vireille toimivalta kieltää lääkehoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpano, määrätä se keskeytettäväksi tai antaa muu täytäntöönpanoa koskeva määräys. Hallinto-oikeudella on myös toimivalta kumota lääkärin lainvastainen päätös. Hallinto-oikeuden toimivaltaa voidaan siten pitää riittävänä, koska tekemällä valituksen potilas pystyy estämään valituksen perusteena olevan lain rikkomisen tai sen jatkamisen. Tapahtuneiden loukkausten korjaamiseksi on mahdollista turvautua vahingonkorvausmenettelyyn.

Lakiehdotuksen mukainen 14 päivän valitusaika poikkeaa normaalista 30 päivän valitusajasta. Normaalia 30 päivän valitusaikaa voitaisiin perustella potilaan heikentyneillä edellytyksillä käyttää valitusoikeuttaan. Ehdotettua lyhyempää valitusaikaa voitaneen kuitenkin riittävästi perustella päätöksenteon kiireellisyyteen ja joutuisuuteen liittyvillä näkökohdilla, jotka tehostavat potilaan reaalista oikeusturvaa.

Perusoikeuksien turvaaminen

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Turvaamisvelvollisuuden kannalta voidaan pitää erittäin ongelmallisena sitä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen varsin kohdennetun ja selkeästi perustellun langettavan tuomion edellyttämät korjaukset Suomen lainsäädäntöön tulisivat tehtäviksi vasta yli kymmenen vuotta tuomion jälkeen ja vasta Suomen jouduttua Euroopan neuvoston ministerikomitean tehostettuun menettelyyn. Mielenterveyspotilaan tahdonvastaista lääkitystä koskeviin oikeusturvaongelmiin kiinnitettiin lisäksi konkreettista huomiota jo perusoikeusuudistuksen toteuttamiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) perusteluissa.

Lainsäädäntötyön hitauden ongelmallisuus korostuu, kun otetaan huomioon, että kysymys on erittäin haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeusturvan perusedellytyksistä, joiden saattaminen Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden edellyttämälle tasolle on toteutettavissa lainsäädäntöteknisesti verraten yksinkertaisella tavalla.