

# **MIELENTERVEYSPOTILAAN OIKEUSTURVA HALLINTOPROSESSISSA –**

Toteutuuko oikeudenmukainen oikeudenkäynti?

Marjo Wenho  
Maisteritutkielma  
Lapin yliopisto  
Oikeustieteiden tiedekunta  
Hallinto-oikeus  
Syksy 2012

## SISÄLLYSLUETTELO

<b>LÄHTEET</b> .....	IV
<b>I JOHDANTO</b> .....	1
<b>1 Tutkimuksen lähtökohta</b> .....	1
<b>2 Tutkimustehtävän asettaminen</b> .....	2
<b>3 Tutkimusmenetelmät</b> .....	2
<b>4 Tutkimuksen toteuttaminen</b> .....	3
<b>II TAHDOSTA RIIPPUMATTOMAAN HOITOON MÄÄRÄÄMINEN</b> .....	4
<b>1 Oikeus hoitoon</b> .....	4
<b>2 Hoitoon määräämistä koskeva prosessi</b> .....	5
2.1 Hoitoon määräämisen edellytykset .....	5
2.2 Tarkkailuun ottaminen .....	7
2.3 Tarkkailu .....	8
2.4 Kuuleminen ja hoitoon määrääminen .....	9
2.5 Hoidon jatkaminen .....	10
<b>3 Omasta tahdostaan hoitoon otetun määrääminen tahdosta riippumattomaan hoitoon</b> .....	11
<b>4 Alaikäiset potilaat</b> .....	11
<b>5 Kriminaalipotilaat</b> .....	12
<b>III MIELENTERVEYSLAINSÄÄDÄNNÖN TAUSTA</b> .....	14
<b>1 Kehitys vuoden 1977 uudistukseen saakka</b> .....	14
<b>2 Muutoksenhakusäännös mielisairaslain osittaisuudistuksessa</b> .....	17
<b>3 Vuoden 1990 mielenterveyslaki</b> .....	19
3.1 Mielenterveystyö .....	20
3.2 Ohjaus ja valvonta .....	21
3.3 Mielenterveyspalvelujen järjestäminen .....	22
3.4 Tarkkailulähetteestä, tarkkailulausunnosta ja hoitoonmääräämispäätöksestä ...	22
3.5 Muutoksenhaku .....	23
3.6 Kritiikkiä hallituksen esitykseen .....	23
<b>IV EUROOPAN NEUVOSTON IHMISOIKEUSSOPIMUKSEN 5 JA 6</b>	
<b>ARTIKLA</b> .....	24
<b>1 Ihmisoikeussopimuksesta</b> .....	24
<b>2 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5(1) artikla</b> .....	26
<b>3 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5(4) artikla</b> .....	29
3.1 Sopimusmääräys ja sen soveltamisala .....	29
3.2 Viipymättä tapahtuva tuomioistuinkäsittely .....	30
<b>4 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla</b> .....	31
4.1 Oikeusturvan saatavuus ja pääsy tuomioistuimeen .....	31
4.2 Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus ja julkisuus .....	32
4.3 Tuomioistuimen ja oikeudenkäynnin riippumattomuus ja puolueettomuus .....	33

<b>5 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla prosessioikeuden näkökulmasta</b> .....	34
<b>6 Varaumat Euroopan ihmisoikeussopimukseen</b> .....	37

## **V OIKEUSTURVA SUOMEN PERUSTUSLAIN JA HALLINTOLAINKÄYTTÖLAIN MUKAAN** .....

<b>1 Suomen perustuslain 21 §</b> .....	38
1.1 Oikeusturva .....	38
1.1.1 Hallitusmuodon 16 § .....	39
1.1.2 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan vaikutuksesta perustuslakiin ja oikeusturvasäännökseen .....	41
1.2 Perustuslain 21 § .....	42
1.2.1 Perustuslain 21 §:n 1 momentti .....	42
1.2.2 Perustuslain 21 §:n 2 momentti .....	43
1.3 Oikeusturvan saaminen terveydenhuollossa .....	44
<b>2 Hallintolainkäyttölaki</b> .....	45
2.1 Lain tavoite .....	45
2.2 Oikeusturvasäännöksen vaikutuksesta hallintolainkäyttölakiin .....	45
2.3 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan vaikutuksesta hallintolainkäyttölakiin .....	46
2.4 Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintoprosessissa .....	47

## **VI PÄÄSY TUOMIOISTUIMEEN JA JATKOVALITUSOIKEUS** .....

<b>1 Mielenveyslain mukainen muutoksenhaku ja valituskelpoiset päätökset</b> ....	48
<b>2 Valitus</b> .....	51
2.1 Valitusoikeus .....	51
2.2 Valituskelpoisuus .....	52
2.3 Hoitoonmääräämispäätöksistä tehtyihin valituksiin liittyvät kantelut .....	53
2.4 Mielenveyspotilaiden vaatimuksia ja valitusperusteita hallinto-oikeudessa .....	54
<b>3 Alistus</b> .....	55
3.1 Valitusviranomaisen alustusasiassa .....	55
3.2 Muutoksenhaku alistettavassa asiassa .....	55
<b>4 Toimivaltainen hallinto-oikeus</b> .....	56
<b>5 Asian selvittäminen ja virallisperiaate</b> .....	57
<b>6 Asiamies ja avustaja</b> .....	59
<b>7 Oikeusapu</b> .....	60
<b>8 Käsittelyn viivytyksettömyys</b> .....	60
<b>9 Valitus hallinto-oikeuden päätöksestä</b> .....	63
<b>10 Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen muutoksenhaku</b> .....	63

## **VII OIKEUSTURVAN TAKAAMINEN TUOMIOISTUIMESSA** .....

<b>1 Käsittelyn julkisuus</b> .....	65
1.1 Oikeus julkiseen oikeudenkäyntiin hallintotuomioistuimessa .....	65
1.2 Julkisuusperiaate .....	65
1.2.1 Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa .....	66
1.2.2 Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja salassapito .....	67
1.3 Hallintoprosessin julkista käsittelyä koskevat rajoitukset .....	69
<b>2 Oikeus tulla kuulluksi</b> .....	71
2.1 Kuulemisen tehtävät .....	71

2.2 Viranomaisen lausunto.....	72
2.3 Asianosaisen kuuleminen.....	73
2.4 Määräaika selityksen antamiseen.....	75
2.5 Suullinen käsittely.....	75
2.5.1 Suullisen käsittelyn merkitys.....	76
2.5.2 Suullisesta käsittelystä hallintotuomioistuimissa.....	76
2.5.3 Suullinen käsittely asianosaisen pyynnöstä.....	77
2.5.4 Suullisen käsittelyn toimittaminen.....	80
2.6 Todistajan kuuleminen.....	82
2.7 Asiantuntijan kuuleminen.....	82
<b>3 Oikeus saada perusteltu päätös.....</b>	<b>83</b>
3.1 Asian ratkaiseminen.....	83
3.2 Päätöksen perusteleminen.....	84
3.2.1 Hoitoonmääräämispäätöstä koskevan valitusasian perusteleminen.....	85
3.2.2 Suullisen käsittelyn toimittamista sekä ulkopuolisen lääkärin lausunnon hankkimista koskevien vaatimusten hylkäämisperusteet.....	86
3.2.3 Hoitoonmääräämispäätöstä koskevan valituksen hyväksyminen.....	86
3.3 Päätöksen sisältö.....	87
3.4 Päätöksen ja muun asiakirjan tiedoksianto.....	87
3.5 Asiantuntijan osallistuminen asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen.....	88
<b>VIII OIKEUSVERTAILUA RUOTSIIN.....</b>	<b>89</b>
<b>1 Ruotsin hallintoprosessi.....</b>	<b>89</b>
<b>2 Laki psykiatrisesta pakkohoidosta.....</b>	<b>90</b>
<b>3 Oikeustieteellinen tutkimus oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja oikeusturvasta.....</b>	<b>92</b>
3.1 Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin – vertailua Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ja Ruotsin oikeudenkäymiskaaren välillä.....	92
3.2 Oikeusturva mielenterveysasioiden tuomioistuinkäsittelyssä.....	93
<b>4 Mietintö Ruotsin mielenterveyslainsäädäntöä koskevasta selvityksestä.....</b>	<b>94</b>
<b>IX PÄÄTELMÄÄ.....</b>	<b>95</b>

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

*Achté, Kalle – Suominen, Jaakko – Tamminen, Tapani:* Seitsemän vuosikymmentä suomalaista psykiatria. Suomen psykiatriayhdistys ry. Helsinki 1983.

*Bärlund-Toivonen, Eija:* Oikeussuojasta terveydenhuollossa, toim. Eila Sundman: Potilaan asema ja oikeudet, Kustannusosakeyhtiö Tammi, Tammer-Paino Oy, Tampere 2000, s. 168 - 177.

*Ervo, Laura:* Ylimmät prosessiperiaatteet – Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijät. Lakimiesliiton kustannus. Tampere 1996.

*Ervo, Laura:* Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusvaatimus – Käsikirja lainkäyttäjille. WS Bookwell Oy. Juva 2008.

*Halila, Leena:* Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Vammala 2000.

*Hallberg, Pekka – Ignatius, Pirkko – Kanninen, Heikki:* Hallintolainkäyttölaki. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä 1997.

*Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas - Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeudet. WSOYpro Oy. Helsinki 2011.

*Laakso, Seppo - Pohjolainen, Teuvo – Uotila, Jaakko – Vuorinen, Jarmo,* Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin. Suomen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja nro 193. Finnpublishers Oy. Tampere 1989.

*Mäenpää, Olli:* Hallintoprosessioikeus. WS Bookwell Oy. Juva 2007.

*Mäkelä, Jari:* Huruinhuutoasetuksesta mielenterveyslakiin. Mielisairaanhoidon ja erityisesti tahdosta riippumattoman hoidon lainsäädännön muutokset vuosina 1840 - 1991. Joensuun yliopisto. Suomen historian pro gradu –tutkielma. Joensuu 2008.

*Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti:* Euroopan ihmisoikeussopimus. Talentum. Helsinki 2012.

*Siitari-Vanne, Eija:* Hallintolainkäytön tehostaminen. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Jyväskylä 2005.

*Sorjonen, Paula:* Oikeutta ja pakkohoitoa. Mielenterveyslain mukainen tahdosta riippumattomaan hoitoon määrääminen ja perusoikeuksien rajoittaminen hoidon aikana. Joensuun yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Oikeustieteiden laitos. Pro gradu – tutkielma. Joensuu 2003.

*Sorsa, Pirjo:* Oikeussuojasta terveydenhuollossa, toim. Eila Sundman: Potilaan asema ja oikeudet, Kustannusosakeyhtiö Tammi, Tammer-Paino Oy, Tampere 2000, s. 370-379.

*Suomen Mielenterveysseura: Mielenterveyspotilaan oikeudet. SMS-Julkaisut. Erikoispaino Oy. Helsinki 2001.*

*Tarukannel, Veijo – Jukarainen, Heikki: Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. Tampereen yliopisto. Julkisoikeuden laitos. Gummerus Kirjapaino Oy. Saarijärvi 1999.*

*Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. WS Bookwell Oy. Juva 2008.*

*Tuori, Kaarlo: Julkisoikeuden perusteet. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, Helsinki 2000.*

*Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Werner Söderström Lakittö Oy. Tummavuoren kirjapaino Oy. Vantaa 2001.*

*Vuorio, Kaija: Niuva – Niuvanniemen sairaala 1885–1952. Tampere 2010.*

*Välimäki, Marjatta – Holopainen, Arja – Jokinen, Maija: Psykiatrinen hoitotyö muutoksessa. WS Bookwell Oy. Juva 2000.*

## **Virallislähteet**

HE 85/1976 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi mielisairaslain muuttamisesta.

HE 201/1989 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle mielenterveyslaiksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 217/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 113/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäytölain muuttamisesta.

HE 12/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 335/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi mielenterveyslain ja raskauden keskeyttämisestä annetun lain 8 §:n muuttamisesta.

PeVL 34/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (113/2001 vp.) laeiksi mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta.

LaVL 7/2005 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (112/2004 vp.) eräiksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi.

KM 1971: A 25 Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö.

KK 182/1992 vp, Kirjallinen kysymys mielenterveyslain uudistamisen vaikutuksista lääninoikeuksien työmäärään. Ala-harja ym.

### **Kansainväliset sopimukset**

Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18-19/1990)

### **Tuomioistuinten ratkaisut**

Kuopion hallinto-oikeus 30.6.2005 T 404/1  
Kuopion hallinto-oikeus 21.8.2012 T 12/0521/7

Korkein hallinto-oikeus 13.12.2005 T 05/3322  
Korkein hallinto-oikeus 13.9.2012 T 2399

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin:

Tapaus *Winterwerp v. Alankomaat* (24.10.1979)  
Tapaus *Fredin v. Ruotsi* (23.2.1994)  
Tapaus *Krcmar v. Tsekki* (3.3.2000)  
Tapaus *Kaipila v. Suomi* (18.10.2005)  
Tapaus *X v. Suomi* (3.7.2012)

### **Oikeusasiamiehen ratkaisut**

Eduskunnan oikeusasiamies 31.12.2002 Dnro 3170/2/01  
Eduskunnan oikeusasiamies 4.3.2010 Dnro 711/2/09  
Eduskunnan oikeusasiamies 10.8.2011 Dnro 1901/4/10

### **Lehtiartikkelit**

Suomen Lääkärilehti nro 3/1990

Suomen Lääkärilehti nro 6/1990

Suomen Lääkärilehti nro 32/1996

Duodecim nro 18/2006

Helsingin Sanomat, Pääkirjoitus 15.9.2012

**Muut**

Euroopan ihmisoikeussopimuksesta.

<<http://www.ihmisoikeudet.net/index.php?page=euroopan-ihmisoikeussopimus>>

Eurooppalaisen kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi perustetun komitean (CPT) Suomeen 7.-17.9.2003 tekemästä arviokäynnistä annettu selonteko.

<<http://www.cpt.coe.int/documents/fin/2004-20-inf-eng.pdf>>

Euroopan neuvoston ministerikomitean tahdosta riippumatta hoitoon otetun henkilön oikeusturvaa koskeva suositus, Recommendation concerning the legal protection of persons suffering from mental disorder placed as involuntary patients No. R (83) 2.

Oikeuspsykiatrinen hoito.

<[http://www.thl.fi/fi\\_FI/web/fi/tutkimus/palvelut/oikeuspsykiatria/hoito](http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/tutkimus/palvelut/oikeuspsykiatria/hoito)>

Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd, Betänkande av Psykiatrilagsutredningen, Stockholm 2012, Statens Offentliga Utredningar 2012:17.

<<http://www.regeringen.se/sb/d/15773/a/189660>>

Rätten till en rättvis rättegång - En jämförelse mellan Europakonventionen och Rättegångsbalken - i synnerhet vad avser den tilltalades rätt att förhöra målsäganden och vittnen. < <https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/7333/1/HannaBerglund.pdf>>

Rättssäkerhet i beslutsprocessen vid psykiatrisk tvångsomhändertagande.

<<http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOId=1559897&fileOId=1565136>>



## I JOHDANTO

### 1 Tutkimuksen lähtökohta

Psykiatriseen sairaalahoitoon määrääminen ei ole ainoastaan hoitotoimenpide vaan myös hallintotoimi. Sen keskeisenä oikeusvaikutuksena on potilaan henkilökohtaisen vapauden menetys hoidon vaatimaksi ennalta määräämättömäksi, kuitenkin määräajoin tarkistettavaksi ajaksi. Tästä johtuen hoitoon määrääminen vaatii muusta terveyden- ja sairaanhoidosta poikkeavia oikeusturvajärjestelyjä.<sup>1</sup>

Perustuslaissa säädetyt perusoikeudet on tarkoitettu suojaamaan myös niitä, jotka oleskelevat sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksissa joko tahdostaan riippumatta taikka vapaaehtoisesti. Näiden henkilöiden perusoikeuksia on mahdollista rajoittaa vain niiden edellytysten vallitessa, jotka yleensäkin määrittelevät sallittuja perusoikeusrajoituksia.<sup>2</sup> Keskeisen aseman rajoitusten sallittavuuden arvioinnissa on saanut eduskunnan perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskevaan mietintöönsä kirjaama perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden luettelo.<sup>3</sup>

Oikeusturvasta ja siihen liittyvästä oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin säädetään sekä kansallisissa että kansainvälisissä säädöksissä. Euroopan ihmisoikeussopimus ja samalla sen oikeutta vapauteen, turvallisuuteen ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin koskevat määräykset ovat tulleet osaksi Suomen oikeusjärjestystä vuonna 1990. Euroopan ihmisoikeussopimus on osaltaan vaikuttanut sen ratifioinnin jälkeen 1990-luvun puolivälissä seuranneeseen perusoikeusuudistukseen sekä tuolloin säädettyyn, muun muassa mielenterveyslain mukaisia valituksia sääntelevään hallintolainkäytölakiin.

Kun potilas määrätään tahdosta riippumatta psykiatriseen sairaalahoitoon, on hänen voitava saattaa vapauden menetyksensä riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi lainsäädännössä ja kansainvälisissä sopimuksissa turvatulla tavalla.

---

<sup>1</sup> Suomen Mielenterveysseura 2001, s. 34.

<sup>2</sup> Tuori 2000, s. 124.

<sup>3</sup> Viljanen 2001, s. 37.

## 2 Tutkimustehtävän asettaminen

Tässä tutkielmassa tarkoitukseni on tutkia hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluvaa, potilaan jälkikäteisen oikeusturvan muotoa eli kuinka psykiatrisen potilaan oikeussuojasta huolehditaan silloin, kun hän päättää valittaa päätöksestä, jolla hänet on määrätty tahdosta riippumattomaan hoitoon. Mielenterveyslain mukaisesti hoidon jatkamista koskevat päätökset alistetaan aina hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Jo pelkässä alistusmenettelyssä tutkitaan muun muassa henkilökohtaisen vapauden menettämistä koskevan toimenpiteen laillisuus, jolloin sen keskeisenä tarkoituksena on turvata potilaan oikeusturva viran puolesta.<sup>4</sup> Tässä tutkielmassa en keskity mielenterveyslain mukaiseen alistusmenettelyyn muuten kuin esittelemällä sen pääpiirteet. Tutkielmani keskittyy siihen prosessiin, joka käynnistyy hallinto-oikeudessa potilaan tai hänen edunvalvojansa tekemän, hoitoon määräämistä tai hoidon jatkamista koskevasta päätöksestä tekemän valituksen eli hallintovalituksen johdosta. On kuitenkin huomioitava, että kun valitus tehdään päätöksestä, joka on myös alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi, alistus tulee hallinto-oikeudessa käsiteltäväksi valituksen yhteydessä. Tutkielmassani pyrin selvittämään, kuinka Euroopan ihmisoikeussopimusta myöten taattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu psykiatrisen potilaan kohdalla tämän valittaessa pakkohoitoa koskevasta päätöksestä hallintotuomioistuimeen.

## 3 Tutkimusmenetelmät

Tutkielmaani varten sain tutkimusluvan perusteella käyttöni aiheeseen liittyvää aineistoa Kuopion hallinto-oikeudesta. Hallinto-oikeudessa kävin läpi kuutisenkymmentä alistus- ja valitusasiassa annettua päätöstä. Alistusasioissa annetut päätökset olivat rakenteeltaan ja asiasisällöltäänkin lähes samanlaisia, koska asian käsittelyvaiheessa päätösesitykset tehdään asianhallintajärjestelmässä olevalle valmiille päätöspohjalle. Valitusasioissa annetuissa päätöksissä oli enemmän eroavuuksia valittajien tekemistä erilaisista vaatimuksista ja niihin hallinto-oikeuden antamista ratkaisuista johtuen. Olen tutkinut potilaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista hallinto-oikeudessa aina asian valmisteluvaiheesta sen ratkaisemiseen saakka. Olen keskittynyt seuraamaan hallintoprosessiin kuuluvia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osa-alueita ja sitä, kuinka kukin käsittelemäni osa-alue käytännössä toteutuu mielenterveyslain mukaista valitusta käsiteltäessä. Tutkielmassa on käsitelty aihepiiriin läheisesti liittyvää Kuopion

---

<sup>4</sup> Mäenpää 2007, s. 617–618.

hallinto-oikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Mukana on myös eduskunnan oikeusasiamiehen viime vuosina antamia mielenterveysasioita koskevia ratkaisuja.

#### **4 Tutkimuksen toteuttaminen**

Tutkielmaani kuuluvat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osa-alueet ovat

- pääsy tuomioistuimeen ja jatkovalitusoikeus
- käsittelyn julkisuus
- oikeus tulla kuulluksi
- oikeus saada perusteltu päätös

Vaikka pääsy tuomioistuimeen ei kuulukaan virallisesti perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, halusin ottaa sen yhdeksi tutkielmani osa-alueeksi sen ollessa tärkeä osa 1 momentissa säädettyä oikeusturvaa. Perustuslain 21 §:n 2 momentin luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, eikä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita voi olla ilman pääsyä tuomioistuimeen.

Koska tavoitteenani on tutkia, kuinka psykiatrisen potilaan oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallinto-oikeudessa toteutuu, olen tuonut esiin sekä hoitoon määräämistä että oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä sääntelevää lainsäädäntöä. Tutkielman alussa esittelen tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytykset, jonka jälkeen kerron mielenterveyslainsäädännöstä ja sen historiasta. Tämän jälkeen esittelen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaa kansainvälistä ja kansallista lainsäädäntöä. Valitsemani oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osa-alueet olen esittänyt seuraavaksi siten, että ensin mainitsen osa-alueita koskevat säännökset ja sen jälkeen niiden soveltumisen mielenterveyslain mukaiseen valitusasiaan. Oikeusvertailua koskevassa kappaleessa olen esitellyt Ruotsin tahdosta riippumatonta psykiatrista hoitoa koskevaa lainsäädäntöä sekä sen uudistamista koskevaa selvitystyötä. Mukana on myös aiheeseeni liittyvää tutkimusaineistoa. Loppuun olen koonnut päätelmiä siitä, kuinka psykiatrisen potilaan oikeusturva ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin hallintoprosessissa mielestäni toteutuu.

## II TAHDOSTA RIIPPUMATTOMAAN HOITOON MÄÄRÄÄMINEN

### 1 Oikeus hoitoon

Suomen perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Mainitun pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kun lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet sekä edistää väestön terveyttä.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (myöh. potilaslaki) 3 §:n 1 momentissa säädetään jokaiselle Suomessa pysyvästi asuvalle henkilölle oikeus ilman syrjintää hänen terveydentilansa edellyttämään terveyden- ja sairaanhoitoon.

Potilaslain 6 §:n mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Jos täysi-ikäinen potilas ei mielenterveydenhäiriön vuoksi pysty päättämään hoidostaan, potilaan laillista edustajaa taikka lähiomaista tai muuta läheistä on ennen tärkeän hoitopäätöksen tekemistä kuultava sen selvittämiseksi, millainen hoito parhaiten vastaisi potilaan tahtoa. Potilaan tahdosta riippumatta annettavasta hoidosta on voimassa, mitä siitä mielenterveyslaissa säädetään.

Mielenterveyslain 3 §:n mukaan kunnan tulee huolehtia alueellaan mielenterveyspalvelujen järjestämisestä osana kansanterveystyötä siten kuin kansanterveyslaissa säädetään ja osana sosiaalihuoltoa siten kuin sosiaalihuoltolaissa säädetään.

Sivistysvaltion periaatteisiin kuuluu, että tarpeen vaatiessa ihmistä on suojeltava myös häneltä itseltään. Saman kannan on ottanut myös ihmisoikeustuomioistuin todetessaan, että jos mielenterveydellisesti ongelmainen ihminen joutuu sekavuustilaan alkaen uhkailla muita, on julkisella vallalla oikeus ja velvollisuus ottaa hänet kiinni ja saattaa asianmukaiseen suljettuun laitokseen hoidettavaksi. Ihmisoikeustuomioistuin on myös todennut, että mieleltään sairaan ihmisen vapaus voidaan riistää joko hänen oman etunsa tai yleisen järjestyksen takia.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan suosituksen mukaan potilaan vapaus voidaan riistää siinä tapauksessa, että hän mielensä häiriön vuoksi muodostaa vakavan uhan itselleen

tai muille.<sup>5</sup> Potilaalla on oikeus hyvää hoitoon myös tilanteessa, jossa hän sitä epäpätevyytensä vuoksi vastustaa taikka ei ymmärrä sitä, että hän todennäköisesti hyötyy hoidosta. Pakkohoidon tarkoituksena on suojata asianomaista itseään sekä muita ihmisiä.<sup>6</sup>

Jos henkilön epäillään sairastuneen psyykkisesti, eikä hän hoidon tarpeestaan huolimatta hakeudu itse hoitoon, on muilla oikeus toimia. Yksilön oikeutta ilmoituksen tekemiseen ei ole nimenomaisesti säännelty. Tiedon sairastumisesta voi antaa poliisille tai terveyskeskukselle kuka tahansa. Saatuaan tiedon henkilön sairastumisesta, lääkärin on kutsuttava asianosainen vastaanotolleen ja harkittava tilanne. Lääkärin on tarvittaessa laadittava hänestä tarkkailulähete ja toimitettava hänet sairaalaan mielenterveyslain 29 §:n mukaisesti.<sup>7</sup>

## **2 Hoitoon määräämistä koskeva prosessi**

### **2.1 Hoitoon määräämisen edellytykset**

Mielenterveyslain 8 §:n 1 momentin mukaan henkilö voidaan määrätä tahdostaan riippumatta psykiatriseen sairaalahoitoon vain:

- 1) jos hänen todetaan olevan mielisairas;
- 2) jos hän mielisairautensa vuoksi on hoidon tarpeessa siten, että hoitoon toimittamatta jättäminen olennaisesti pahentaisi hänen mielisairauttaan tai vakavasti vaarantaisi hänen terveyttään tai turvallisuuttaan taikka muiden henkilöiden terveyttä tai turvallisuutta; ja
- 3) jos mitkään muut mielenterveyspalvelut eivät sovellu käytettäväksi tai ovat riittämättömiä.

Mielisairauden määrittäminen on lääketieteellinen kysymys, joka asiantuntevien lääkäreiden tulee huolellisten tutkimusten perusteella kulloinkin ratkaista. Lääketieteessä mielisairaudella tarkoitetaan vakavaa mielenterveydenhäiriötä, johon liittyy selvä todellisuudentajun häiriintyminen ja jota voidaan pitää psykoosina. Voimassa olevan tautiluokituksen mukaisista aikuisiän mielenterveydenhäiriöistä

---

<sup>5</sup> Suomen Lääkärilehti 32/1996, s. 3442.

<sup>6</sup> Duodecim 18/2006, s. 2256.

<sup>7</sup> Sorjonen 2003, s. 32.

pidetään psykooseina muun muassa deliriumtiloja, harhaluuloisuustiloja, skitsofrenian eri muotoja, vakavia masennustiloja sekä kaksisuuntaista mielialahäiriötä.<sup>8</sup>

Hoidon tarpeen osalta mielisairaustilan tulee olla sellainen, että sitä voidaan asianmukaisella lääketieteellisellä hoidolla lievittää tai parantaa. Hoidon tarve on saattanut joissakin tilanteissa olla olemassa jo hyvinkin pitkän aikaa, mutta se on voitu todeta vasta, kun asianomainen henkilö on tullut asianmukaisesti tutkituksi ja hoidon mahdollisuuden ja tarve on voitu arvioida.<sup>9</sup>

Hoitoon toimittamatta jättäminen saattaa olennaisesti pahentaa henkilön mielisairautta, jos kysymyksessä olisi esimerkiksi mielisairaus, joka etenee tasaisesti tylsistymistä kohden tai oireet ja taudinkulku esimerkiksi lääkityksen pois jättämisen jälkeen etenevät aikaisempien sairausvaiheiden mukaisesti. Hoitoon toimittamatta jättäminen saattaa myös vakavasti vaarantaa henkilön terveyttä ja turvallisuutta esimerkiksi mielisairauden akuutissa vaiheessa silloin, kun sekavuus, harhat tai muut oireet estävät henkilöä hakeutumasta sellaiseen hoitoon, jolla hänen sairauttaan voitaisiin lievittää tai parantaa. Henkilön terveys ja turvallisuus voi vakavasti vaarantua myös silloin kun asianomaisen mielisairaus on saattanut vääristää hänen todellisuudentajuaan siten, että henkilö on esimerkiksi syömättömyyttään tai itsemurha-aikeillaan terveydelleen vaaraksi. Mielisairaus voi myös väliaikaisesti johtaa henkilön kyvyttömyyteen huolehtia itsensä perustarpeista. Muiden henkilöiden terveys ja turvallisuus voivat vaarantua esimerkiksi silloin, kun mielisairaana läheisille tai hänestä huolehtiville henkilöille aiheutuu ilmeistä terveydellistä uhkaa tai mielenterveyden vakavaa järkkymistä. Mielenterveystyön vaihtoehtojen soveltumattomuudella ja riittämättömyydellä korostetaan sitä merkitystä, mikä muiden mielenterveyspalvelujen saatavuuden parantamisella on yksilön oikeusturvan kehittämisessä. Kysymys kulloinkin soveltuvasta mielenterveystyön vaihtoehdosta on lääketieteellinen seikka, joka tulee arvioida tapauskohtaisesti ottamalla huomioon sairauden laatu, sen hoidosta saadut kokemukset ja tarjolla olevat realistiset hoidolliset vaihtoehdot. Ennen hoitoon määräämistä tulisi siis arvioida muiden hoitovaihtoehtojen tarjoamat mahdollisuudet.<sup>10</sup>

Mielenterveyslain 8 §:n 2 momentin mukaan alaikäinen voidaan määrätä tahdostaan

---

<sup>8</sup> HE 201/1989 vp, s. 15.

<sup>9</sup> HE 201/1989 vp, s. 15–16.

<sup>10</sup> HE 201/1989 vp, s.16

riippumatta psykiatriseen sairaalahoitoon myös, jos hän on vakavan mielenterveydenhäiriön vuoksi hoidon tarpeessa siten, että hoitoon toimittamatta jättäminen olennaisesti pahentaisi hänen sairauttaan tai vakavasti vaarantaisi hänen terveyttään tai turvallisuuttaan taikka muiden henkilöiden terveyttä tai turvallisuutta ja jos mitkään muut mielenterveyspalvelut eivät sovellu käytettäväksi.

## 2.2 Tarkkailuun ottaminen

Mielenterveyslain 9 §:n mukaan sen selvittämiseksi, ovatko edellytykset henkilön hoitoon määräämiseen hänen tahdostaan riippumatta olemassa, hänet voidaan ottaa tarkkailuun sairaalaan. Tarkkailuun lähettämistä varten lääkärin on tutkittava potilas ja, jos hän pitää potilaan hoitoon määräämistä välttämättömänä, laadittava hänestä kirjallinen lääkärinlausunto (*tarkkailulähete*). Tarkkailulähetteen tulee sisältää perusteltu kannanotto siitä, ovatko edellytykset hoitoon määräämiseen todennäköisesti olemassa. Potilas voidaan ottaa enintään kolme päivää aikaisemmin tehdyn potilaan tutkimukseen perustuvan tarkkailulähetteen perusteella tarkkailuun, jos hoitoon määräämisen edellytykset todennäköisesti ovat olemassa.

Porrasteisessa terveydenhuoltojärjestelmässä tarkkailulähetteen laatii yleensä perusterveydenhuollon lääkäri, joka paikallisten olosuhteiden asiantuntijana myös pystyy jo ennen tarkkailulähetteen kirjoittamista arvioimaan mielenterveyslain 8 §:n 3 kohdassa tarkoitettuja, paikallisesti saatavilla olevia muita mielenterveystyön vaihtoehtoja.

Tarkkailulähetteen perustuva tarkkailuun ottaminen ja hoitoon määrääminen on porrastettu siten, että siinä on otettu huomioon perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon toimipisteiden välinen työnjako ja porrastus myös oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta. Tarkkailulähete on useimmiten perusterveydenhuollon tasolla laadittu kannanotto mielenterveyslain 8 §:n mukaisten edellytysten toteutumisesta.<sup>11</sup>

Tarkkailulähetteen laatiminen perustuu potilaan tutkimiseen.<sup>12</sup> Mielenterveyslaissa ei ole asetettu tarkkailulähetteen laativan lääkärin kelpoisuutta tai asemaa koskevia erityi-

---

<sup>11</sup> HE 201/1989 vp, s. 17.

<sup>12</sup> HE 335/2010 vp, s. 15.

siä vaatimuksia. Oikeuskirjallisuudessa onkin yleisesti katsottu, että tarkkailulähetteen voi laatia sekä julkisessa sekä yksityisessä terveydenhuollossa työskentelevä lääkäri. Näin on myös toimittu käytännössä.<sup>13</sup> Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijaisena toiminut Riitta-Leena Paunio antoi 4.3.2010 ratkaisun julkisen vallan käytöstä terveydenhuollossa. Paunion mukaan muun muassa tarkkailulähetteen laatiminen katsotaan julkisen vallan käytöksi, sillä se mahdollistaa yksipuolisen puuttumisen henkilön oikeusasemaan, hänen vapauteensa ja koskemattomuuteensa. Tästä johtuen tarkkailulähetteen laatimisen tulisikin kuulua ainoastaan virkavastuulla toimiville, virkasuhteessa oleville lääkäreille.<sup>14</sup>

Tarkkailulähetteen voi laatia myös muu kuin potilaan kotikunnassa toimiva lääkäri. Jotta tieto kunnan tai kuntayhtymän avopalveluista voitaisiin ottaa huomioon tarkkailulähetettä laadittaessa, tarkkailulähetteen laativan lääkärin tulee tarvittaessa selvittää potilaan kotikunnan käytettävissä olevien avohoidon palvelujen sopivuus ja riittävyys kyseiselle potilaalle. Selvittämisvelvollisuutta ei kuitenkaan ole silloin, kun on ilmiselvää, ettei avohoito voi tulla kysymykseen.<sup>15</sup>

Tarkkailulähetteen laatineen lääkärin tehtävänä on huolehtia siitä, että henkilö menee sairaalaan joko läheistensä tai omaistensa saattamana tai sairaankuljetusajoneuvolla. Mikäli henkilö vastustaa sairaalaan menoaan, julkisessa terveydenhuollossa toimiva lääkäri voi pyytää poliisilta virka-apua henkilön saattamiseksi sairaalaan. Käytännössä yksityissektorilla toimiva lääkäri kääntyy alueensa terveystieteiden puoleen, jos potilaan toimittamiseksi sairaalaan tarvitaan sairaankuljetusta ja poliisin apua.<sup>16</sup>

### 2.3 Tarkkailu

Mielenterveyslain 10 §:n mukaan viimeistään neljäntenä päivänä tarkkailuun ottamispäivän jälkeen tarkkailusta vastaavan lääkärin on annettava tarkkailuun otetusta kirjallinen *tarkkailulausunto*. Jos tarkkailusta vastaava lääkäri on esteellinen tai estynyt, lausunnon antaa sairaalan muu lääkäri. Tarkkailulausunnon tulee sisältää perusteltu kannanotto siitä, ovatko edellytykset hoitoon määräämiseen tahdosta riippumatta olemassa. Tarkkailulausunto laaditaan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön vahvistamalle M2-

---

<sup>13</sup> HE 335/2010 vp, s. 5.

<sup>14</sup> EOA 4.3.2010 Dnro 711/2/09

<sup>15</sup> HE 335/2010 vp, s. 15.

<sup>16</sup> HE 335/2010 vp, s. 5.



lomakkeelle.<sup>17</sup> Jos tarkkailuaikana ilmenee, että edellytyksiä tarkkailuun otetun hoitoon määräämiseen ei ole, hänen pitämisestään tarkkailussa on heti luovuttava ja hänet poistettava sairaalasta hänen sitä halutessaan.

Tarkkailulähetteellä saapuneen henkilön sairaalaan tarkkailuun ottaminen perustuu siten tarkkailulähetteeseen ja potilaan tutkimiseen. Henkilö voidaan ottaa tarkkailuun, jos hoitoon määräämisen edellytykset ovat todennäköisesti olemassa. Mielenterveyslaki ei kuitenkaan sisällä säännöksiä tarkkailuun ottamisen edellytyksistä.

Tarkkailulausunto laaditaan myöhemmin kuin tarkkailulähete, jolloin tutkittavan tilassa on saattanut tapahtua muutoksia. Lisäksi tarkkailulausunnon laatimishetkellä on käytettävissä laajempi ja perusteellisempi tutkimusaineisto. Kun tarkkailulähetteen ja tarkkailulausunnon johtopäätökset tahdosta riippumatta annettavan hoidon edellytysten olemassaolosta saattavat olla keskenään ristiriitaiset, on tarkoituksenmukaista, että molemmilta lausunnoilta edellytetään erikseen perusteltua kannanottoa hoitoon määräämisen edellytysten toteutumisesta.<sup>18</sup>

## **2.4 Kuuleminen ja hoitoon määrääminen**

Mielenterveyslain 11 §:n mukaan ennen hoitoon määräämistä on selvitettävä tarkkailuun otetun oma mielipide. Alaikäisen tarkkailuun otetun vanhemmille, huoltajille sekä henkilölle, jonka hoidossa ja kasvatuksessa alaikäinen on ollut välittömästi ennen tarkkailuun ottamista, on mahdollisuuksien mukaan varattava tilaisuus tulla joko suullisesti tai kirjallisesti kuulluksi.

Päätöksen tarkkailuun otetun määräämisestä hoitoon hänen tahdostaan riippumatta tekee sairaalan psykiatrisesta hoidosta vastaava ylilääkäri tai, jos hän on esteellinen tai estynyt, muu tehtävään määrätty ensisijaisesti psykiatrian erikoislääkäri. Päätös on tehtävä tarkkailulähetteen, tarkkailulausunnon ja sairauskertomuksen perusteella kirjallisesti viimeistään neljäntenä päivänä tarkkailuun ottamispäivän jälkeen. Päätöksen tulee sisältää perusteltu kannanotto siitä, ovatko edellytykset hoitoon määräämiseen tahdosta riippumatta olemassa. Hoitoonmääräämispäätös laaditaan sosiaali- ja

---

<sup>17</sup> HE 335/2010 vp, s. 5.

<sup>18</sup> HE 201/1989 vp, s. 17

terveysministeriön vahvistamalle M3-lomakkeelle.<sup>19</sup> Päätös on annettava potilaalle tiedoksi viipymättä. Jos hoitoon määrätty on alaikäinen, päätös on heti alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi.

Mielisairauden tai nuoren henkilön vakavan mielenterveyshäiriön toteamisen varmuus kasvaa kolmiportaisessa järjestelmässä, jossa ensisijaisesti perusterveydenhuolto vastaa hoitoon lähettämisen tarpeen arvioimisesta, psykiatrisen sairaalan vastaanottava lääkäri tarkkailun tarpeesta ja vastuunalainen lääkäri hoitoon määräämisestä. Menetelmä pyrkii takaamaan potilaan oikeusturvan vapaudenriiston yhteydessä ja toisaalta takaamaan riittävän hoidon.<sup>20</sup>

## 2.5 Hoidon jatkaminen

Mielenterveyslain 12 §:n mukaan hoitoon määrättyä saadaan 11 §:ssä tarkoitetun päätöksen nojalla pitää hoidossa hänen tahdostaan riippumatta enintään kolme kuukautta. Jos ennen tämän ajan päättymistä näyttää ilmeiseltä, että hoidon jatkaminen on välttämätöntä sen jälkeenkin, mutta siitä ei päästä potilaan kanssa yhteisymmärrykseen, potilaasta on annettava uusi tarkkailulausunto sen selvittämiseksi, ovatko edellytykset hoitoon määräämiseen tahdosta riippumatta edelleen olemassa. Hoidon jatkaminen tai lopettaminen on ratkaistava 11 §:ssä tarkoitetun lääkärin kirjallisella päätöksellä ennen kuin hoitoa on kestänyt kolme kuukautta. Yhtäjaksoisesti henkilöä voidaan siis pitää tahdosta riippumattomassa hoidossa enintään yhdeksän kuukautta.<sup>21</sup>

Päätös, jolla hoitoa jatketaan, on annettava potilaalle tiedoksi viipymättä ja heti alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Tätä on pidettävä välttämättömänä, koska vapaudenriistoa sinänsä pidetään vakavana puuttumisena yksilön vapauteen.<sup>22</sup> Lisäksi hallinto-oikeuden on käsiteltävä asia kiireellisesti.<sup>23</sup> Alistusviranomaisen toimivalta käsittää sekä alistetun päätöksen laillisuuden että tarkoituksenmukaisuuden tutkimisen.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> HE 335/2010 vp, s. 6.

<sup>20</sup> Duodecim, 18/2006, s. 2253

<sup>21</sup> HE 201/1989 vp, s. 18.

<sup>22</sup> HE 201/1989 vp, s. 18.

<sup>23</sup> Tuori, Kotkas 2008, s. 450.

<sup>24</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, s. 154

Hoidon jatkamista koskevan päätöksen nojalla potilasta saadaan pitää hoidossa hänen tahdostaan riippumatta enintään kuusi kuukautta. Tämän jälkeen 9 ja 10 §:ssä säädetyin tavoin ulkopuolisen lääkärin on arvioitava uudella tarkkailulähetteellä, ovatko edellytykset hoitoon määräämiseen tahdosta riippumatta olemassa.<sup>25</sup> Mielenterveyslain 14 §:n mukaan jos hoitoon määrättyä hoidettaessa käy ilmi, että edellytyksiä hoitoon määräämiseen tahdosta riippumatta ei ole, hoito on heti lopetettava ja potilas poistettava sairaalasta hänen sitä halutessaan.

### **3 Omasta tahdostaan hoitoon otetun määrääminen tahdosta riippumattomaan hoitoon**

Psykiatriset hoitotoimenpiteet, joista potilas ilmoittaa kieltäytyvänsä, ovat kiireellisiä tilanteita lukuun ottamatta mahdollisia vain hoitoon määräämistä koskevan päätöksen nojalla.<sup>26</sup> Jos sairaalaan omasta tahdostaan hoitoon otettu haluaa poistua sairaalasta ja se lääkäri, jonka tehtävänä on päättää potilaan hoidon lopettamisesta, katsoo, että edellytykset potilaan hoitoon määräämiseen hänen tahdostaan riippumatta ovat olemassa, voidaan potilas ottaa tarkkailuun. Päätöksen potilaan määräämisestä hoitoon hänen tahdostaan riippumatta tekee 11 §:ssä tarkoitettu lääkäri tarkkailulausunnon perusteella viimeistään neljäntenä päivänä siitä, kun potilas on ilmoittanut haluavansa poistua sairaalasta. Jos hoitoon määrätty on alaikäinen, päätös on heti alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Säännöstä vapaaehtoisesti hoidossa olevan hoitoon määräämismenettelyn käynnistämisestä on sovellettava myös silloin, kun lääkäri pitää välttämättömänä hoitomuotoa, josta potilas on kieltäytynyt.<sup>27</sup>

### **4 Alaikäiset potilaat**

Alaikäinen voidaan määrätä tahdosta riippumattomaan hoitoon samoilla edellytyksillä kuin täysi-ikäinenkin. Lisäksi alaikäinen voidaan määrätä hoitoon, kun hän on sen tarpeessa vakavan mielenterveydenhäiriön vuoksi. Alaikäisen potilaan hoitoon määrääminen ei siten edellytä hänen toteamistaan mielisairaaksi vaan vakava mielenterveyshäiriö riittää.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> HE 201/1989 vp, s. 18.

<sup>26</sup> Tuori, Kotkas 2008, s. 451.

<sup>27</sup> Tuori, Kotkas 2008, s. 451.

<sup>28</sup> Tuori, Kotkas 2008, s. 452.

Kuten edellä on mainittu, mielenterveyslain mukaan on ennen hoitoon määräämistä selvitettävä alaikäisen tarkkailuun otetun oma mielipide. Lisäksi hänen vanhemmilleen, huoltajilleen ja hänen kasvatuksesta vastaavalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi kirjallisesti tai suullisesti. Alaikäisen hoitoonmääräämispäätös alistetaan välittömästi hallinto-oikeuden vahvistettavaksi.

Alaikäisten potilaiden hoitoon määräämistä koskevien erityissäännösten ongelmana on niiden suhde potilaslain säännöksiin alaikäisen potilaan puhevallan käyttämisestä. Potilaslain mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan, jos hän ikänsä tai kehitystasonsa perusteella kykenee päättämään hoidostaan. Tuori pohtiikin, syrjäyttääkö mielenterveyslaki potilaslain säännökset siten, että jos alaikäinen potilas vastustaa psykiatrista hoitoa, hoitoon määräämisessä on aina noudatettava mielenterveyslain aineellisia ja menettelyä koskevia säännöksiä?<sup>29</sup>

Alaikäisten itsenäinen asema valitusmenettelyssä on turvattu erityissäännöksin.<sup>30</sup> Mielenterveyslain mukaan 12 vuotta täyttäneellä potilaalla on itsenäinen muutoksenhakuoikeus. Mielenterveyslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä<sup>31</sup> on kuitenkin korostettu, että 12 vuoden ikäraja on vain suuntaa antava. Ratkaisevaa on, onko lapsipotilas potilaslain tarkoittamalla tavalla niin kypsä, että hän kykenee ymmärtämään, mikä merkitys hoidolla ja siitä kieltäytymisellä on hänen terveydelleen.<sup>32</sup> Tästä johtuen mielenterveyslain sääntelemissä tilanteissa valitusoikeus on myös lapsen vanhemmalla, huoltajalla ja henkilöllä, jonka hoidossa ja kasvatuksessa lapsi on ollut välittömästi ennen päätöksentekoa. Päätös alaikäisen potilaan hoitoon määräämisestä tai hänen hoitonsa jatkamisesta on annettava tiedoksi 12 vuotta täyttäneelle lapselle itselleen sekä niille, joille mielenterveyslain mukaan on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen hoitoon määräämistä.<sup>33</sup>

## 5 Kriminaalipotilaat

Mielenterveyslain 3 luku sisältää erityissäännöksiä rikoksesta syytetyn mielentilan tutkimisesta ja tahdosta riippumattomasta hoidosta. Lain 4 luvussa on säädetty rikokseen

<sup>29</sup> Tuori, Kotkas 2008, s. 453.

<sup>30</sup> Tuori 2000, s. 130.

<sup>31</sup> HE 113/2001 vp, s. 22.

<sup>32</sup> Tuori, Kotkas 2008, s. 453.

<sup>33</sup> Tuori, Kotkas 2008, s. 454.

tuomitsematta jätetyn tahdosta riippumattomasta hoidosta. Lain 3 ja 4 luvussa tarkoitettuja potilaita kutsutaan kriminaalipotilaidiksi. Kriminaalipotilaiden hoitoon määräämisen edellytykset ovat samat kuin muillakin potilailla. Menettelyn poikkeukselliset piirteet johtuvatkin siitä, että arvioitaessa kriminaalipotilaiden hoidon tarvetta, on kiinnitettävä erityistä huomiota muiden henkilöiden terveyden ja turvallisuuden vaarantumiseen.<sup>34</sup>

Kun tuomioistuimella on määrännyt rikoksesta syytetyn mielentilan tutkittavaksi, saadaan hänet sen estämättä, mitä mielenterveyslain 2 luvussa säädetään, ottaa mielentilatutkimukseen sairaalaan ja pitää siellä tahdostaan riippumatta. Kun Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (myöhemmin THL) on saanut tuomioistuimelta asiaan liittyvät asiakirjat, se määrää missä sairaalassa mielentilatutkimus tehdään ja kuka sen suorittaa. Mielentilatutkimus ja lausunto siitä, on annettava THL:lle viimeistään kahden kuukauden kuluttua mielentilatutkimuksen aloittamisesta. Tarvittaessa THL voi pidentää määräaikaan enintään kahdella kuukaudella.

Jos edellytykset rikoksesta syytetyn määräämiseen hoitoon hänen tahdostaan riippumatta ovat olemassa, kun mielentilatutkimus on toimitettu, THL:n on määrättävä hänet hoitoon hänen tahdostaan riippumatta. Mielenterveyslain 17 §:n 2 momentin mukaan hoitoon määrättyä saadaan THL:n päätöksen nojalla pitää hoidossa hänen tahdostaan riippumatta enintään kuusi kuukautta. Ennen tämän ajan päättymistä potilaasta on annettava tarkkailulausunto sen selvittämiseksi, ovatko edellytykset hoitoon määräämiseen tahdosta riippumatta edelleen olemassa. Hoidon jatkaminen tai lopettaminen on ratkaistava 11 §:ssä tarkoitetun lääkärin kirjallisella päätöksellä ennen kuin hoitoa on kestänyt kuusi kuukautta. Hoidon jatkamista koskeva päätös on annettava potilaalle tiedoksi viipymättä ja niin ikään alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi.

Mielenterveyslain 17 a §:n mukaan THL määrää rikoksesta syytetyn tahdosta riippumattoman hoidon aloittamisesta sairaalassa, jossa on potilaan hoidon edellyttämät valmiudet ja erityisasiantuntemus. Mikäli potilaan hoidon tarve muuttuu, on sairaalan psykiatrisesta hoidosta vastaavan lääkärin ryhdyttävä toimenpiteisiin potilaan siirtämiseksi hänen hoitonsa edellyttämään sairaalaan.

Mielenterveyslain 18 §:ssä säädetään sairaalasta poistamisesta mielentilatutkimuksen jälkeen. Jos mielentilatutkimuksen perusteella on ilmeistä, että edellytyksiä rikoksesta

---

<sup>34</sup> Tuori, Kotkas 2008, s. 456.

syytetyn hoitoon määräämiseen hänen tahdostaan riippumatta ei ole, hänet saadaan THL:n suostumuksella poistaa hänen sitä halutessaan sairaalasta jo ennen kuin THL:n lausunto on annettu. Jos THL toteaa lausunnossaan, ettei edellytyksiä rikoksesta syytetyn hoitoon määräämiselle ole, potilas on hänen sitä halutessaan viipymättä poistettava sairaalasta.

Hoidon lopettamista koskeva päätös annetaan viipymättä potilaalle tiedoksi ja kriminaalipotilaiden osalta alistetaan vielä THL:n vahvistettavaksi. THL:n oikeuspsykiatristen asioiden lautakunta päättää siten hoidon lopettamisesta hoitavan sairaalan tai laitoksen esityksen perusteella.<sup>35</sup> Mielenterveyslain 18 a §:n mukaan hoitoon määrätty kriminaalipotilas voidaan ennen lopullista sairaalasta poistamista päästää THL:n määräämin, henkilön terveydentilan arvioimiseen taikka hänen lääke- tai muuhun terveydenhoitoonsa perustuvien ehtojen, sairaalasta enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Tämän ajan henkilö on asianomaisen psykiatrisen toimintayksikön valvonnassa.

### III MIELENTERVEYSLAINSÄÄDÄNNÖN TAUSTA

#### 1 Kehitys vuoden 1977 uudistukseen saakka

Mielenterveyslainsäädännön historia alkaa Venäjän vallan alaisuudessa vuonna 1840 annetusta mielisairaanhoitoa koskevasta keisarillisesta asetuksesta. Asetus oli käännekohta mielisairaanhoitojärjestämisessä ja siihen sisältyi kauaskantoisia, mielisairaanhoitojärjestämisen kehitystä nykypäivään saakka säädelleitä periaatteita.<sup>36</sup> Asetuksessa erotettiin ensimmäistä kertaa mielisairaajat lainsäädännöllisesti vaivashoidosta omaksi lääkintähuollon osa-alueeksi.<sup>37</sup>

Mielisairaanhoito tuli osaksi valtion ylläpitämään ja lääkintöviranomaisten valvomaan sairaanhoitoa. Mielisairaanhoito jaettiin akuuttiin ja pitkäaikaiseen hoitoon, joita molempia varten olivat erilaiset hoitolaitokset ja maksut. Akuutin mielisairauden ilmeneemisestä oli kahdeksan päivän kuluessa ilmoitettava seurakunnan pastorille, jonka tuli ryhtyä hoidon järjestämiseen. Hoitoon toimittamisasiakirjoihin oli liitettävä muun muassa täydellinen selvitys potilaan terveydentilasta ennen sairastumista, arvio sairastumisen

<sup>35</sup> <[http://www.thl.fi/fi\\_FI/web/fi/tutkimus/palvelut/oikeuspsykiatria/hoito](http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/tutkimus/palvelut/oikeuspsykiatria/hoito)>

<sup>36</sup> Achté, Suominen, Tamminen 1983, s. 204.

<sup>37</sup> Vuorio 2010, s. 14.

syistä ja kuvaus potilaan taustasta. Hoidon kustannuksista vastasi pääasissa potilas itse, omainen tai seurakunta.<sup>38</sup>

Asetuksen voimaanastumisen jälkeisten vuosikymmenten aikana nousivat esiin useimmat niistä ongelmista, joista useimpia on asetusta seuranneiden 150 vuoden aikana pyritty ratkaisemaan.<sup>39</sup> Asetukseen sisältynyt velvoite parantumattomien mielisairaiden lunastamisesta ja sijoittamisesta laitoksiin tukahdutti hoitojärjestelmää. Silloisten hoitomenetelmien myötä paranivat vain harvat potilaat, mikä johti Lapinlahden sairaalan ja Seilin turvalaitoksen täyttymiseen sekä potilasvaihdon tyrehtymiseen.<sup>40</sup>

Vuonna 1861 asetusta muutettiin siten, että parantumattomien hoitoon lunastamisen velvoite kumottiin ja siirryttiin päivämaksujärjestelmään. Hoitopaikkoja ei kuitenkaan oltu lisätty, joten uudistusta seurasi kiihkeä keskustelu mielisairaanhoidon tulevaisuuden järjestämisestä. Lopulta keskustelu johti vuonna 1889 annettuun julistukseen sairasmielisten hoidosta (23/1889), jolla kumottiin vuoden 1840 asetus. Julistuksella pyrittiin hallinnollisin keinoin helpottamaan laitospaikkatilannetta ja pidentämään akuuttihoiton aikaa kuudeksi kuukaudeksi. Jos hoito jatkui kuutta kuukautta pidempään, tuli potilas siirtää turvalaitokseen pitkäaikaishoitoon. Lisäksi velvoite avohoidossa olevien mielisairaiden hoidosta siirrettiin omaisilta ja seurakunnilta kunnille.<sup>41</sup>

Vuonna 1885 Niuvanniemen sairaala aloitti toimintansa 120-paikkaisena akuuttilaitokseksi. Kymmenen vuoden päästä se laajennettiin 310-paikkaiseksi akuutti- ja pitkäaikaishoitolaitokseksi. Vuonna 1900 myös Pitkäniemen keskuslaitos aloitti toimintansa ja lisäksi lääninsairaaloiden yhteyteen rakennettiin 1890-luvulla yhteensä 92 vastaanottoa paikka. Kuntien vaivaistalojen yhteyteen alkoi nopeasti syntyä uusi mielisairaalarjestelmä.

Vastaanottolaitosten ja sairaaloiden kuormitus johti vaivaistalojen mielisairasosastojen muuttumiseen akuutteja mielisairaita vastaanottaviksi yksiköiksi. Hoidon taso vaihteli ja laski, joten asetuksen soveltaminen merkitsikin lääketieteellisen valvonnan puutetta se-

---

<sup>38</sup> Achté, Suominen, Tamminen 1983, s. 204.

<sup>39</sup> Achté, Suominen, Tamminen 1983, s. 204.

<sup>40</sup> Achté, Suominen, Tamminen 1983, s. 204–205.

<sup>41</sup> Achté, Suominen, Tamminen 1983, s. 205.

kä akuuttihoidon voimakasta taantumista. Kunnalliskotien mielisairasosastot alkoivatkin suosia koppien ja eristämisen käyttöä.<sup>42</sup>

Vuonna 1920 eduskunta hyväksyi ylimääräiseen menoarvioon määrärahan piirimielisairaaloiden valtionapua varten ja 1920-luvulla perustettiin eri puolille maata kymmenen uutta piirimielisairaala. Valtionavustus vakinaistettiin vuonna 1929 annetulla lailla ”kunnallisille mielisairaaloille sekä tuberkuloosia sairastavien hoitolaitoksille annettavasta valtionavusta”.<sup>43</sup> Valtionavun ehtona oli 1920-luvun alusta lähtien, että piirimielisairaalat ottivat etupäässä parantumattomia ja varattomia mielisairaita.<sup>44</sup>

Vuonna 1937 annetun mielisairaslain mukaan mielisairaita voitiin hoitaa valtion ja kunnan mielisairaaloiden ohella myös kunnalliskotien mielisairasosastoissa. Lisäksi mielisairasosastot tulivat lääkärin säännöllisen valvonnan alaisiksi, vähintään kerran kuukaudessa tarkastettaviksi.<sup>45</sup> Vuoden 1937 mielisairaslain säätämisen jälkeen potilasmäärät muun muassa Niuvanniemen sairaalassa kasvoivat, eikä lääkäreitä saatu kasvaneen työpaineen suhteessa. Lisäksi 1940-luku oli toisen maailmansodan vuoksi yleisesti vaikeaa aikaa.<sup>46</sup>

Valtioneuvoston asettaman komitean 1943 valmistuneessa mietinnössä todettiin mielisairaanhoidon hajanaisuus ja ehdotettiin sen siirtämistä lääkintöhallituksen valvontaan. Mietinnössä ehdotettiin maan jakamista mielisairaanhoidopiireihin, jotka vastaisivat muun muassa valtion mielisairaaloiden, kunnallisten piirimielisairaaloiden sekä kunnalliskotien mielisairasosastojen yhtenäisestä kehittämisestä yhtenäisen hoitojärjestelmän mukaisesti.<sup>47</sup>

Eduskunta hyväksyi vuonna 1952 mielisairaslain, jolla mielisairaanhoidon vastuu siirtyi lopullisesti kunnille ja valvonta lääkintöhallitukselle. Maa jaettiin mielisairaanhoidopiireihin, joissa tuli olla akuutista hoidosta vastaava keskusmielisairaala sekä avohoidosta vastaava huoltotoimisto. Lain myötä syntyivät niin sanotut A- ja B-sairaalat.<sup>48</sup> A-sairaaloissa hoidettiin akuuttihoitoa vaativia ja B-sairaaloissa pitkäaikaisessa hoidossa

<sup>42</sup> Achté, Suominen, Tamminen 1983, s. 206.

<sup>43</sup> Achté, Suominen, Tamminen 1983, s. 207–208.

<sup>44</sup> Vuorio 2010, s. 105.

<sup>45</sup> Achté, Suominen, Tamminen 1983, s. 208.

<sup>46</sup> Vuorio 2010, s. 177.

<sup>47</sup> Achté, Suominen, Tamminen 1983, s. 209–210.

<sup>48</sup> Achté, Suominen, Tamminen 1983, s. 210–211.



olevia potilaita.<sup>49</sup> B-sairaalaverkosto syntyi pääosin vapaaehtoisten kuntainliittojen pohjalta ja vaikka niiden kytkentä mielisairaanhoidopiireihin jäi varsin heikoksi, B-sairaaloiden kehittyminen poisti lopulta mielisairaaloiden paikkapulan ja mahdollisten luopumisen kunnalliskotien mielisairasosastoista.<sup>50</sup>

Lääkintöhallitus asetti vuonna 1971 työryhmän suunnittelemaan psykiatrisen terveydenhuollon kehittämistä. Työryhmä korosti avohoidon ja sen tukimuotojen tärkeyttä, hoitojärjestelmän alueellistamista sekä lainsäädännön uudistamisen tärkeyttä. Vuonna 1977 hyväksyttiin mielisairaslain osittaisuudistus. Uudistuksella yhdenvertaistettiin B-sairaalat siten, että jako akuutti- ja kroonikkolaitoksiin poistui.<sup>51</sup> Potilaan sairaalaan ottamista koskevat säännökset uudistettiin<sup>52</sup> samalla kun uusi laki antoi mahdollisuuden kehittää monipuolisesti sekä sairaaloiden että mielenterveystoimistojen toimintaa.<sup>53</sup> Lisäksi uudistuksen myötä avattiin valitusmahdollisuus hoitoon määräämisestä.<sup>54</sup>

## **2 Muutoksenhakusäännös mielisairaslain osittaisuudistuksessa**

Ennen vuotta 1978 potilaalla ei ollut mahdollisuutta valittaa hoitoon määräämistä koskevasta päätöksestä. Muutoksenhakumahdollisuuden taustalla vaikuttivat sekä 1960-luvulla vallinnut tahdonvastaisia hoitotoimia kritisoinut keskustelu että parlamentaarisesti koottu sosiaalihuollon periaatekomitea.<sup>55</sup> Komitea piti yhtenä sosiaalihuollon pahimpana epäkohtana pakkotoimenpiteiden laajaa käyttömahdollisuutta ja siihen liittyvää oikeusturvan heikkoutta.<sup>56</sup>

Aikanaan osittaisuudistuksen myötä potilaille säädettyä muutoksenhakuoikeutta on mahdettu pitää lähinnä sivuseikkana. Hallituksen esityksen<sup>57</sup> pääasiallisessa sisällössä tästä oikeudesta ei ole edes mainintaa.

Suomen on yleisesti katsottu siirtyneen oikeusvaltioiden joukkoon mielisairaiden oikeusturvan osalta valitusoikeuden lakiin kirjaamisen myötä. Toisaalta aikanaan myös kri-

<sup>49</sup> Välimäki, Holopainen, Jokinen 2000, s. 70.

<sup>50</sup> Achté, Suominen, Tamminen 1983, s. 210–211.

<sup>51</sup> Välimäki, Holopainen, Jokinen 2000, s. 70.

<sup>52</sup> Achté, Suominen, Tamminen 1983, s. 211.

<sup>53</sup> Välimäki, Holopainen, Jokinen 2000, s. 70.

<sup>54</sup> Tuori, Kotkas 2008, s. 445.

<sup>55</sup> Mäkelä 2008, s. 77–78.

<sup>56</sup> KM 1971: A 25

<sup>57</sup> HE 85/1976 vp.

tisoitiin valitusasteena tuolloin olleiden lääninoikeuksien riittävää asiantuntemusta valitusasioita käsiteltäessä. Siten pidettiin erittäin tärkeänä lääninoikeuden mahdollisuutta konsultoida psykiatrian asiantuntijaa tai asiantuntijoita valitusta käsitellessään. Vuoden 1978 lakiuudistuksen yhteydessä pohdittiin ajatusta erityisen asiantuntijalautakunnan perustamisesta, mutta kyseinen suunnitelma jäi taloudellisista syistä toteutumatta.<sup>58</sup>

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan<sup>59</sup> tuolloin voimassa olevassa mielisairaslaisissa ei ollut nimenomaisia säännöksiä siitä, miten mielisairaslain nojalla tehtyihin, yksityisen henkilön vapautta rajoittaviin päätöksiin haettiin muutosta. Tämän puutteen poistamiseksi ja potilaiden oikeusturvan lisäämiseksi ehdotettiin lakiin sisällytettäväksi säännös muutoksenhausta mielisairaanhoidolaitoksen vastuunalaisen lääkärin tekemään, henkilön laitokseen ottamista ja siellä pitämistä koskevaan päätökseen. Ehdotuksen mukaan tällainen päätös oli tehtävä kirjallisesti. Päätös tuli antaa tiedoksi hoidettavaksi otetulle henkilölle itselleen, milloin hänen arvioitiin pystyvän huolehtimaan asioistaan, tai muuten hänen holhoojalleen taikka uskotulle miehelleen siten kuin tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa (232/66) oli säädetty. Muutosta päätökseen voitiin hakea valittamalla lääninoikeuteen kolmenkymmenen päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta. Yhtenäisen käytännön aikaansaamiseksi muutoksenhakumenettely oli aina sama katsomatta siihen, onko kysymyksessä valtion mielisairaala, vai kunnallinen mielisairaanhoidolaitos. Viimeksi mainitun osalta ei näin ollen noudatettu kunnallislain (642/48) mukaista muutoksenhakujärjestelmää.

Näillä perusteluilla vuoden 1977 mielisairaslakiin lisättiin muutoksenhakua koskeva 53 §. Säännöksen mukaan mielisairaalan vastuunalaisen lääkärin kyseisen lain nojalla tekemä päätös, joka koski henkilön ottamista sairaalaan hoidettavaksi tai pitämistä sairaalassa tahdostaan riippumatta, oli tehtävä kirjallisesti. Edellä 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen haettiin muutosta valittamalla lääninoikeudelle kolmenkymmenen päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Muutoksenhausta lääninoikeuden päätökseen säädettiin erikseen.

---

<sup>58</sup> Mäkela 2008, s. 78.

<sup>59</sup> HE 85/1976 vp, s. 16.

### 3 Vuoden 1990 mielenterveyslaki

Mielenterveyslaki ei ollut aikanaan yksittäinen muutos, vaan osa laajaa sosiaalilainsäädännön uudistusta, joka toteutettiin 1980- ja 1990- lukujen vaihteessa. Merkittävin terveydenhuollon lainsäädäntöhankkeista 1980-luvulla oli niin sanottu VALTAVA-uudistus. Uudistuksen aikaan terveydenhuollon ja sosiaalitoimen ohjaus, valvonta ja tutkimus siirrettiin sosiaali- ja lääkintöhallitukselta Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiskeskukselle, Stakesille (nykyinen Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos). Kahden erillisen laitoksen toiminta oli merkinnyt sitä, että valta oli keskittynyt asiantuntijoille ja hallinto vieraantunut kansalaisista. Uudistuksen myötä mielenterveysasiat saivat ensimmäisen keskitetyn valvontaelimen.

VALTAVA-uudistuksen tuloksena annettiin laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (677/1982), mikä muutti sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä. Psykiatriseen sairaanhoitoon sillä oli lähinnä välillisiä vaikutuksia, mutta säädetyin lain myötä terveydenhuollon valtionosuudet alenivat huomattavasti ja kunnat tulivat siten entistä suurempaan vastuuseen myös mielenterveystyöstä.

Mielenterveyslain tarkoituksena oli siis täydentää erikoissairaanhoitolain säätämällä toteutettavaa erikoissairaanhoidon uudistamista mielenterveystyötä koskevilla erikoissäännöksillä. Lain tarkoitus oli luoda puitteet mielenterveystyön uudistamiselle erikoissairaanhoidon ohella myös perusterveydenhuollossa ja sosiaalihuollossa. Ehdotetun mielenterveyslain tarkoituksena oli hoidon painopisteen ohjaaminen aiempaa korostummin avohoitoon, rakentavan ja ehkäisevän mielenterveystyön toteuttaminen sekä yksilön oikeusturvan parantaminen. Lakiehdotus mielenterveyslaiksi sisälsi säännökset muun muassa mielenterveystyön sisällöstä, mielenterveyspalveluista sekä tahdosta riippumatta annettavasta hoidosta. Lakiehdotuksessa pyrittiin lisäksi parantamaan potilaan oikeusturvaa kehittämällä muutoksenhakumenettelyä.<sup>60</sup>

Potilaan oikeusturvan parantamiseen pyrittiin selkeyttämällä tahdosta riippumatta annettavaa hoitoa koskevia säännöksiä ja siis kehittämällä muutoksenhakumenettelyä. Muutoksenhakumenettelyn kehittämisestä ajateltiin aiheutuvan tarvetta lisätä voimavaroja silloisissa lääninoikeuksissa.<sup>61</sup> 1990-luvun alussa eduskunnassa pohdittiinkin lääninoi-

---

<sup>60</sup> HE 201/1989 vp, s.1.

<sup>61</sup> HE 201/1989 vp, s. 11.

keuksien voimavaroja, erityisesti Vaasan lääninoikeuden osalta. Kun mielenterveyslain tavoitteena kuitenkin oli, että yhä suurempi osa esimerkiksi niin sanotuista kriminaalipotilaista tuli pääsemään hoitoon kotikuntansa ylläpitämään sairaalaan, ajateltiin, että hoidon jatkamista koskevat asiat tulisivat tulevaisuudessa jakaantumaan tasaisemmin kaikkiin lääninoikeuksiin.<sup>62</sup>

Hallituksen esityksen ohessa mainittiin myös marraskuussa 1989 voimaan tulleesta lääninoikeuslain muutoksesta (242/1989), joka merkitsi muun ohessa, että mielisairaslaissa tarkoitettujen asioiden käsittelyyn lääninoikeudessa osallistuu asiantuntijajäsen. Asiantuntijajäsenenellä tarkoitettiin psykiatriaan hyvin perehtynyttä lääkäriä. Tarkoituksena oli, että asiantuntijajäsen tuli mukaan käsittelyyn myös mielenterveyslain mukaisissa alustus- ja valitusasioissa.

Koska Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus edellyttää vapaudenriistoasioissa nopeaa käsittelyä tuomioistuimessa, oli oikeusministeriössä suunnitteilla aloittaa lääninoikeusmenettelyn kehittämistyö silmällä pitäen sitä, että lääninoikeuden pystyisivät mielenterveysasioissa käsittelemään alistuksen ja valituksen riittävän lyhyessä ajassa.

### 3.1 Mielenterveystyö

Mielenterveyslain 1 §:ssä säädetään mielenterveystyöstä. Mielenterveystyöllä tarkoitetaan yksilön psyykkisen hyvinvoinnin, toimintakyvyn ja persoonallisuuden kasvun edistämistä sekä mielisairauksien ja muiden mielenterveydenhäiriöiden ehkäisemistä, parantamista ja lievittämistä.

Mielenterveystyö voidaan jakaa rakentavaan, ehkäisevään ja korjaavaan toimintaan. Rakentavalla mielenterveystyöllä tarkoitetaan yksilön mielenterveyden kehittymistä edistävien tekijöiden tunnistamista, suotuisan kehityksen käynnistämistä ja ylläpitämistä sekä tällaista kehitystä suosivien olosuhteiden aikaansaamista ja parantamista. Ehkäisevällä mielenterveystyöllä tarkoitetaan yhteiskunnallisten, vuorovaikutussuhteisiin liittyvien ja yksilöllisten mielenterveysuhkien tunnistamista ja torjuntaa. Korjaavalla mielenterveystyöllä eli tutkimuksella, hoidolla ja kuntoutuksella tarkoitetaan yksilöiden mielenterveydenhäiriöiden ja mielisairauksien parantamista ja lievittämistä. Mielenterveys-

---

<sup>62</sup> Kirjallinen kysymys KK 182/1992 vp, Ala-Harja ym.: Mielenterveyslain uudistamisen vaikutuksista lääninoikeuksien työmäärään.

palvelut ovat perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalihuollon palveluja.<sup>63</sup>

Lakiehdotuksessa on otettu huomioon Euroopan neuvoston ministerikomitean tahdosta riippumatta hoitoon otetun henkilön oikeusturvaa koskevan suosituksen<sup>64</sup> periaate, jossa korostetaan sitä, että henkilö tulee määritellä mielenterveydenhäiriötä potevaksi vain lääketieteellisin perustein. Yksilön sopeutumattomuutta yhteisössä vallitseviin esimerkiksi moraalisiin, yhteiskunnallisiin ja poliittisiin arvoihin ei siten ole pidettävä mielenterveydenhäiriönä.<sup>65</sup>

Pykälän 3 momentin mukaan mielenterveystyötä on myös väestön elinolosuhteiden kehittäminen siten, että ne ehkäisevät ennalta mielenterveydenhäiriöiden syntyä ja tukevat mielenterveyspalvelujen järjestämistä. Säännös liittyy rakenteellisesti mielenterveystyöhön ja on kunnallista päätöksentekoa yleisesti ohjaava. Se korostaa mielenterveydelisten seikkojen huomioon ottamisen tärkeyttä kunnallisessa päätöksenteossa.<sup>66</sup>

### 3.2 Ohjaus ja valvonta

Mielenterveyslain mukaan mielenterveystyön yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat, jollei lailla toisin säädetä, sosiaali- ja terveysministeriölle. Hallituksen esityksessä<sup>67</sup> tämä tehtävä säädettiin silloisille sosiaali- ja terveysministeriön alaisille lääkintöhallitukselle ja sosiaalihalitukselle. Tuolloin mielenterveystyön suunnittelu, ohjaus ja valvonta läänin alueella kuuluivat silloisille lääninhallituksille. Voimassa olevassa mielenterveyslaissa suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat toimialueellaan kullekin aluehallintovirastolle. Aluehallintovirastojen on erityisesti valvottava mielenterveyslain 4a luvussa tarkoitettujen itsemääräämisoikeuden rajoitusten käyttöä. Aluehallintovirastojen toimintaa valvoo sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (myöh. Valvira). Valvontaa toteutetaan aluehallintovirastojen toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi mielenterveystyön ohjauksessa ja valvonnassa. Mielenterveystyön asiantuntijavirastona toimii jo edellä mainittu Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, THL.

<sup>63</sup> HE 201/1989 vp, s. 12.

<sup>64</sup> Recommendation concerning the legal protection of persons suffering from mental disorder placed as involuntary patients No. R (83) 2

<sup>65</sup> HE 201/1989 vp, s. 12.

<sup>66</sup> HE 1989 vp, s. 13.

<sup>67</sup> HE 1989 vp., s. 13.

### 3.3 Mielenterveyspalvelujen järjestäminen

Mielenterveyspalvelut säädettiin mielenterveyslain myötä osaksi kansanterveystyötä. Mielenterveyspalvelujen järjestäminen oli siten edelleen kuntien tehtävänä, mutta nimenomaisesti siten kuin siitä kansanterveyslaissa ja sosiaalihuoltolaissa erikseen säädettiin. Erikoissairaanhoidon järjestettävät mielenterveyspalvelut säädettiin erikoissairaanhoidolaissa tarkoitettulle sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle. Kunnan mielenterveyslain nojalla järjestämään toimintaa ryhdyttiin lisäksi soveltamaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettua lakia.

### 3.4 Tarkkailulähettestä, tarkkailulausunnosta ja hoitoonmääräämispäätöksestä

Tarkkailulähetettä, tarkkailulausuntoa ja hoitoonmääräämispäätöstä koskevat määräajat ovat vaihdelleet mielenterveyslainsäädännön historiassa. Vuoden 1952 mielisairaslain mukaan tahdosta riippumattomaan hoitoon haettiin hakemuksin. Mielisairaslain 16 §:n mukaan hakemuksen hoidettavaksi ottamisesta sai tehdä muun muassa 15 vuotta täyttänyt sairas itse, hänen puolisonsa, omaisensa tai holhoojansa. Hakemuksen saivat tehdä myös sosiaalilautakunnan tai sen asianomaisen osaston puheenjohtaja taikka poliisiviranomainen. Vuoden 1977 mielisairaslain uudistuksen myötä mielisairaslain 16 a §:n 2 momentin mukaan sen selvittämiseksi, oliko henkilö muun muassa välittömän mielisairanhoidon tarpeessa<sup>68</sup>, oli henkilö otettava lääkärinlausunnon perusteella sairaalaan tarkkailtavaksi. Päätös sairaalaan hoidettavaksi ottamisesta oli tehtävä tarkkailun jälkeen edellä tarkoitetun lääkärinlausunnon ja sairaalassa laaditun tarkkailulausunnon nojalla. Mielisairaslain 17 §:n 1 momentin mukaan lääkärinlausunnon tuli perustua aikaisintaan 10 päivää ennen mielisairalaan tarkkailtavaksi ottamista suoritettuun henkilökohtaiseen tutkimukseen. Mielisairaslain 17 §:n 3 momentin mukaan päätös sairaalaan hoidettavaksi ottamisesta tai sairaalasta poistamisesta oli tarkkailulausunnon nojalla tehtävä viimeistään viidentenä päivänä siitä päivästä lukien, jolloin henkilö otettiin sairaalaan tarkkailtavaksi, viimeksi mainittua päivää lukuun ottamatta.

Hallituksen esityksessä mielenterveyslaiksi<sup>69</sup> ehdotettiin, että potilas voidaan ottaa enintään kolme päivää aikaisemmin tehdyn potilaan tutkimukseen perustuvan tarkkailulähetteen perusteella tarkkailuun, jos hoitoon määräämisen edellytykset todennäköisesti

---

<sup>68</sup> tai erityisen vahingollinen itselleen tai muille.

<sup>69</sup> HE 201/1989 vp.

ovat olemassa. Kyseinen säännös hyväksyttiin sellaisenaan ja otettiin mielenterveyslain 9 §:n 3 momenttiin. Lakiehdotuksessa esitettiin, että tarkkailusta vastaavan lääkärin olisi annettava tarkkailulausunto viimeistään toisena päivä tarkkailuun ottamispäivän jälkeen. Lisäksi ehdotettiin, että hoitoon määräämistä koskeva päätös olisi tehtävä viimeistään toisena päivänä tarkkailuun ottamispäivän jälkeen. Ehdotus herätti kritiikkiä etenkin lääkärien keskuudessa.<sup>70</sup> Mielenterveyslakiin päätyneitä määräaikoja onkin pidentetty. Tarkkailulausunto on mielenterveyslain 10 §:n 1 momentin mukaan tehtävä viimeistään neljäntenä päivänä tarkkailuun ottamispäivän jälkeen. Niin ikään hoitoon määräämistä koskeva päätös on tehtävä mielenterveyslain 11 §:n 2 momentin mukaan viimeistään neljäntenä päivänä tarkkailuun ottamispäivän jälkeen.

### 3.5 Muutoksenhaku

Hallituksen esityksessä mielisairaslain 53 §:n mukaista muutoksenhaku-aikaa ehdotettiin lyhennettäväksi 14 päivään. Muutosta perusteltiin sillä, että asianomaisen henkilön oikeusturvan kannalta oli pidettävä tärkeänä, että asia saadaan nopeasti lääninoikeuden ratkaistavaksi. Mielenterveyslain 24 §:n muutoksenhakusäännökseen lisättiin myös 3 momentti, jonka mukaisesti valitusviranomaiselle osoitettu valitus tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä koskevasta päätöksestä voidaan antaa valitusajan kuluessa myös sairaalan psykiatrisesta hoidosta vastaavalle ylilääkärille tai muulle tehtävään määrätylle henkilölle. Hallituksen esityksen mukaan valituskirjelmän vastaanottamisesta on annettava todistus ja sen antajasta ja antamisajankohdasta on tehtävä valituskirjelmään merkintä. Valitusasiakirjojen lähettäminen välittömästi edelleen valitusviranomaiselle tapahtuu ylilääkärin vastuulla.

### 3.6 Kritiikkiä hallituksen esitykseen

Lääkärit eivät olleet täysin yhtä mieltä mielenterveyslakia koskevasta hallituksen esityksestä. Heidän mukaansa lain henki ja potilaan oikeudet olisivat toteutuneet parhaiten, jos arviota tahdonvastaisesta hoidosta jo hoitoon lähettämisvaiheessa olisi tekemässä psykiatrian erikoislääkäri. Lisäksi tarkkailuajan lyhentäminen viidestä vuorokaudesta ei lisää potilaan oikeusturvaa. Useasti esimerkiksi akuutti psykoosi laukeaa viidessä vuorokaudessa, eikä varsinaista pakkohoito-päätöstä tarvita. Siten on mahdollista, että ehdotetun kahden vuorokauden tarkkailun perusteella olisi tehty enemmän pakkohoito-pää-

<sup>70</sup> Suomen Lääkärilehti 3/1990 ja 6/1990.

töksiä kuin viiden vuorokauden kuluttua.<sup>71</sup> Hallituksen esityksessä myös uskottiin, että psykiatri on niin pätevä, että hän pystyy kahdessa vuorokaudessa, esimerkiksi viikonloppuna tavoittamaan omaiset ja tarkkailemaan potilasta siinä määrin, että potilaan psyykkinen tila hoidon tarpeineen saadaan luotettavasti selvitettyä.<sup>72</sup>

Potilaan oikeusturvan kannalta katsottiin tärkeäksi, että potilaan valittaessa tahdosta riippumattomasta psykiatrisesta hoidosta hänen asiansa käsitellään mahdollisimman nopeasti. Esimerkiksi vapauttava päätös kuukausia jatkuneen tahdonvastaisen hoidon jälkeen ei vastaa lain henkeä. Lakiehdotuksen mukaan asia on käsiteltävä hallinto-oikeudessa kiireellisenä. Käsite miellettiin liian väljäksi ja laissa olisikin tullut sanoa selkeästi, että käsittelyn on tapahduttava esimerkiksi kahdessa viikossa.<sup>73</sup>

Lakiesityksen perusteluissa vedotaan muun muassa Euroopan neuvoston antamiin suosituksiin. Kuitenkin tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaalahoito on Suomessa rajattu lakiesityksessä edelleen vain mielisairaisiin henkilöihin, jotka täyttävät lakiesityksen mainitsemat kolme kriteeriä (MTL 8 §) Henkilön on oltava mielisairas, hoidon tarpeessa ja muut mielenterveyspalvelut eivät sovellu käytettäväksi tai ovat riittämättömiä. Euroopan neuvoston suosituksissa ei rajoiteta vastentahtoista hoitoa koskemaan vain mielisairaita, vaan puhutaan vakavan mielenterveyden häiriöstä. Sairaalahoitoa saavien psyykkisesti sairaiden potilaiden piiri on siten Suomessa muuta Eurooppaa ahtaampi.<sup>74</sup>

## **IV EUROOPAN NEUVOSTON IHMISOIKEUSSOPIMUKSEN 5 JA 6**

### **ARTIKLA**

#### **1 Ihmisoikeussopimuksesta**

Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen ensimmäisen istunnon ensimmäisiä asiakohtia oli neuvoston perussäännössä ilmaistujen ihmisoikeusvelvoitteiden konkretisoimiseksi laadittavan asiakirjan valmistelu. Parlamentaarinen yleiskokous hyväksyi vuonna 1949 sopimusluonnoksen, joka esitettiin Euroopan neuvoston ministerikomitealle. Luonnos sisälsi suppean luettelon demokraattisessa järjestelmässä oleelliseksi katsotuista, vapausoikeuksiksi luonnehdittavissa olevista ihmisoikeuksista sekä

<sup>71</sup> Suomen Lääkärilehti 6/1990, s. 513.

<sup>72</sup> Suomen Lääkärilehti 3/1990, s. 194.

<sup>73</sup> Suomen Lääkärilehti 6/1990, s. 513.

<sup>74</sup> Suomen Lääkärilehti 3/1990, s. 193–194.



määräykset kyseisten oikeuksien kansainväliseksi turvaamiseksi perustettavista ihmis-oikeustoimikunnasta ja ihmisoikeustuomioistuimesta. Luonnosta ei hyväksytty sellaise-naan ja jatkovalmistelun jälkeen annettiin uusi sopimusluonnos.<sup>75</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimus eli yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi allekirjoitettiin Roomassa vuonna 1950, ja se tuli voimaan vuonna 1953. Suomi ratifioi sopimuksen vuonna 1990. Euroopan ihmisoikeussopimusta pidetään maailman tehokkaimpana ihmisoikeussopimuksena ja sen erityisluonne selittyy sopi-muksen valvontajärjestelmällä. Sopimukseen liittyneet valtiot sitoutuvat takaamaan jo-kaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalle ihmiselle sopimuksessa turvatut oikeudet ja va-paudet.<sup>76</sup> Yleissopimus ei määrittele kattamiaan oikeuksia vain tavoitteellisina päämää-rinä vaan edellyttää sopimuksen ratifioineelta valtiolta niiden välitöntä turvaamista. So-pimuksessa ja lisäpöytäkirjoissa määritellyt oikeudet on 1 artiklan mukaan taattava jo-kaiselle sopimusvaltion lainkäyttövallan alaiselle henkilölle ja lähtökohtaisesti myös ul-komaalaisille, ellei joidenkin oikeuksien osalta ole erikseen toisin määrätty.<sup>77</sup> Sopimuk-sen toteutumista valvoo Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuin. Tuomioistuimen tehtävät ja toimivaltuuden liittyvät ennen muuta ihmisoikeussopimuksesta koskeviin va-litusasioihin. Lisäksi tuomioistuin voi ministerikomitean pyynnöstä antaa yleissopimuk-sen ja lisäpöytäkirjan tulkintaa koskevia neuvoa-antavia lausuntoja. Oikeudenkäyntime-nettely ihmisoikeustuomioistuimessa käynnistyy joko 33 artiklan mukaisen valtiovali-tuksen tai 34 artiklan mukaisen yksilövalituksen kautta.<sup>78</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimus koskee lähinnä niin sanottuja vapausoikeuksia. Viime vuosina sopimuksen valvontakäytännössä ovat korostuneet tapaukset, jotka liittyvät muun muassa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomen koskevat sopimusloukkaukset ovat liittyneet oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseen.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> Pellonpää 2012, s. 11.

<sup>76</sup> <<http://www.ihmisoikeydet.net/index.php?page=euroopan-ihmisoikeyssopimus>>

<sup>77</sup> Pellonpää 2012, s. 15.

<sup>78</sup> Pellonpää 2012, s. 149.

<sup>79</sup> <<http://www.ihmisoikeydet.net/index.php?page=euroopan-ihmisoikeyssopimus>>

## 2 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5(1) artikla

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla koskee henkilökohtaisen vapauden suojaamista. Artikla on yksi sopimuksen tärkeimpiä määräyksiä, sillä siihen vedotaan ja sitä koskevia loukkauksia on vahvistettu useampiin muihin sopimusmääräyksiin verrattuna huomattavan monissa tapauksissa.<sup>80</sup> Artiklan 1 kappaleen e-kohdan mukaan jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Keneltäkään ei saa riistää hänen vapauttaan, paitsi silloin kun henkilöltä riistetään vapaus lain nojalla tartuntataudin leviämisen estämiseksi tai hänen heikon mielenterveytensä, alkoholisminsa, huumeidenkäyttönsä tai irtolaisuutensa vuoksi. Säännöksen edellytyksenä on, että tämä tapahtuu lain määräämässä järjestyksessä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan vapaudenriisto e-kohdan nojalla edellyttää, että 1) henkilön on luotettavan lääketieteellisen näytön perusteella katsottava olevan ”mielenterveydeltään heikko”, 2) mielenterveydellisen ongelman tulee luonteeltaan ja asteeltaan olla sellainen, että se edellyttää vapaudenriiston käsittävää pakkohoitoa ja 3) vapaudenriisto saa kestää ainoastaan niin kauan kuin edellä kuvattu tila jatkuu.<sup>81</sup> Artiklan 1 kappaleen e-kohta ei säätele mielenterveyspotilaalle annettavan hoidon sisältöä, vaan määrittelee pelkät vapaudenriiston edellytykset. Vapaudenriiston olosuhteiden tulee kuitenkin olla tietyssä suhteessa sen tarkoituksenmukaisuuteen.<sup>82</sup>

Kuopion hallinto-oikeus on antanut 21.8.2012 asiaan liittyvän päätöksen psykiatrisen sairaalahoidon jatkamista koskevassa alustus- ja valitusasiassa. Tapauksessa alaikäisen A:n tahdosta riippumattoman hoidon jatkamista koskevan päätöksen oli tehnyt psykiatrisen sairaalan ylilääkäri hankittuaan lausunnon saman laitoksen toiselta lääkäriltä. Koska tapauksessa hoidon jatkamisesta päätettäessä ei ollut käytetty sairaalasta riippumattonta ulkopuolisen lääkärin mielipidettä, hallinto-oikeus kumosi valituksen kohteena olleen päätöksen.

Päätöksen perustelussa hallinto-oikeus katsoi, että potilaan määrääminen psykiatriseen sairaalahoitoon hänen tahdostaan riippumatta on yhtäältä hoitotoimenpide, mutta toisaalta hoitoon määrääminen mielenterveyslaissa säädettyä menettelyä noudattaen on

---

<sup>80</sup> Pellonpää 2012, s. 392.

<sup>81</sup> Tapaus *Winterwerp v. Alankomaat* 24.10.1979 A 33

<sup>82</sup> Pellonpää 2012, s. 419.

myös vapauden riistoa merkitsevä hallintopäätös. Vapaudenriiston tulee olla laillista Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kohdan mielessä. Siihen sisältyy vaatimus, ettei vapautta saa riistää mielivaltaisesti. Mielivaltaisuutta tarkastellaan tapauskohtaisesti. Käsitteen sisältö riippuu osin vapaudenriiston laadusta. Edellytetään, että vapaudenriiston tulee olla henkilökohtaisesta vapaudesta artiklan sallimien poikkeusten tarkoituksen kanssa yhteensopiva. Myös vapaudenriiston perusteen ja sen paikan ja olojen tulee olla tietyssä suhteessa toisiinsa. Kun kysymys on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 e-kohdan mukaisesta psykiatrisesta vapaudenriistosta, sille tulee olla tietyjä minimiedellytyksiä. Vakava mielenterveydenhäiriö tulee tulla näytetyksi objektiivisen lääketieteellisen lausunnon perusteella. Vakavan mielenterveydenhäiriön tulee olla sellainen, että se oikeuttaa sairaalaan pakolla sulkemisen. Vapaudenriiston jatkaminen edellyttää sellaisen häiriintymisen edelleen olemassaoloa. Viranomaisilla on tiettyä harkintamarginaalia arvioidessaan kliinisiä diagnooseja. Vapaudenriisto on niin vakava toimenpide, että se on oikeutettua vain, jos on harkittu lievempiä toimenpiteitä ja niitä pidetään riittämättöminä turvaamaan yksityisiä ja julkisia etuja, jotka edellyttävät henkilön vapauden riistämistä.

A:n vapaudenriistoa oli 20.6.2012 jatkettu psykiatrisen sairaalan ylilääkärin päätöksellä saman laitoksen toisen lääkärin antaman tarkkailulausunnon perusteella. Päätös oli perustettu perusteelliseen psykiatriseen tutkimukseen. Tutkimuksen toimittanut lääkäri ei ollut osallistunut päätöksentekoon. Päätöksentekomenettelyssä oli noudatettu mielenterveyslain määräämää järjestystä. A:n vanhemmat olivat valituksessaan vaatineet psykiatrisen sairaalahoidon jatkamista koskevan päätöksen kumoamista. Valittajat olivat hallinto-oikeuden 7.8.2012 toimittamassa suullisessa käsittelyssä vedonneet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 3.7.2012 antamaan tuomioon tapauksessa *X v. Suomi*.

Tapauksessa *X v. Suomi* oli kysymys muun ohessa tahdosta riippumattoman hoidon jatkamisesta. Potilaan tahdosta riippumatonta hoitoa oli jatkettu psykiatrisen sairaalan ylilääkärin päätöksillä saman laitoksen toisen lääkärin antaman lausunnon perusteella. Ihmisoikeustuomioistuin on tuomionsa perusteluissa viitannut eurooppalaisen kidutuksen ynnä muun vastaisen toimikunnan suositukseen, jonka mukaan pakkohoidon jatkamisen säännöllisin väliajoin tapahtuvaan tutkintaan tuli ottaa mukaan myös psykiatrisen mielipide, joka oli riippumaton siitä laitoksesta, jossa potilasta pidettiin. Tämä vaatimus koskee kaikkia mielenterveyslain 8 §:ssä mainittuja edellytyksiä. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kansallisella lailla määrätty menettely ei ollut tarjonnut riittäviä takeita mielivaltaa vastaan. Siten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kohtaa oli rikottu pakkohoidon jatkamisen kohdalta.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Tapaus *X v. Suomi* 3.7.2012

A:n tahdosta riippumattoman hoidon jatkamista koskevan päätöksen oli tehnyt psykiatrisen sairaalan ylilääkäri hankittuaan lausunnon saman laitoksen toiselta lääkäriltä. Näin ollen pakkohoidon jatkamisen edellyttämän lääketieteellisen arvioinnin olivat tehneet kaksi saman potilasta hoitavan sairaalan lääkäriä. Valittajat olivat tältä osin vedonneet edellä mainittuun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon, koska pakkohoidon jatkamisesta päätettäessä ei ollut käytetty sairaalasta riippumattoman ulkopuolisen lääkärin mielipidettä. Hallinto-oikeus katsoi, että kyseessä oli merkittävä puute tässä asiassa. Valituksenalainen päätös oli näin ollen kumottava.<sup>84</sup>

Potilasta hoitavan psykiatrisen sairaalan ulkopuolisen, sairaalasta riippumattoman psykiatrin lausunnon tarve puhuttaa edelleen tuoreimmassa, korkeimman hallinto-oikeuden tahdosta riippumattoman hoidon jatkamista koskevaan valitusasiaan 13.9.2012 antamassa päätöksessä. Kyse oli hoidon jatkamisesta noudatettuun menettelyyn liittyvien oikeusturvatakeiden riittävydestä erityisesti ihmisoikeuksia koskevien kansainvälisten velvoitteiden valossa.

Psykiatrisen sairaalan ylilääkäri oli päättänyt kyseisessä sairaalassa tahdostaan riippumattomassa hoidossa olleen henkilön hoidon jatkamisesta. Päätöksen perusteena olleen tarkkailulausunnon oli antanut saman sairaalan toinen lääkäri. Päätös oli tehty mielenterveyslaissa säädetyin edellytyksin ja siinä säädetyssä järjestyksessä. Korkein hallinto-oikeus (KHO) arvioi hoidon jatkamisesta noudatettuun menettelyyn liittyvien oikeusturvatakeiden riittävyttä erityisesti ihmisoikeuksia koskevien kansainvälisten velvoitteiden valossa. KHO:n perusteluissa viitattiin muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen 3.7.2012 Suomea koskevaan tuomioon sekä Kuopion hallinto-oikeuden 21.8.2012 antamaan päätökseen. KHO:n mukaan ihmisoikeustuomioistuin on pitkäaikaisessa oikeuskäytännössään määritellyt yleiset periaatteet, joiden perusteella ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa tarkoitetun vapaudenriiston laillisuutta tulee arvioida. Tuomiosta *X v. Suomi* ei ilmene, että ihmisoikeustuomioistuimen tarkoituksena olisi kyseisessä asiassa ollut muuttaa näitä vakiintuneena pidettävään oikeuskäytäntöön perustuvia periaatteita. Ihmisoikeustuomioistuimen tuomion *X v. Suomi* perusteluista ei ole todettavissa, että ihmisoikeustuomioistuin olisi kyseisessä asiassa hoidon jatkamista koskevaa menettelyä arvioidessaan ottanut huomioon kansalliseen lakiin perustuvien oikeussuojakeinojen ja menettelyn asianmukaisuutta turvaavien muiden takeiden kokonaisuuden. Muun muassa näillä perusteilla korkein hallinto-oikeus katsoi, että valittajan hoidon jatkamisesta oli päätetty menettelyssä, joka oli taannut ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan ja sitä koskevan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla tehokkaat oikeussuojakeinot sekä asianmukaiset takeet mielivaltaa vastaan. Hallinto-

<sup>84</sup> Kuopion HaO 21.8.2012 T 12/0521/7.

oikeuden päätös, jolla ylilääkäriin päätös hoidon jatkamisesta oli vahvistettu, pysyttiin siten voimassa.<sup>85</sup> KHO:n päätös oli täysistuntoratkaisu.

### 3 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5(4) artikla

#### 3.1 Sopimusmääräys ja sen soveltamisala

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kappale sisältää angloamerikkalaista *habeas corpus* –oikeussuojakeinoa muistuttavan määräyksen. Sen mukaan jokaisella, jolta on riistetty hänen vapautensa pidättämällä tai muuten, on oikeus vaatia tuomioistuimessa, että hänen vapaudenriistonsa laillisuus tutkitaan viipymättä ja että hänet vapautetaan, mikäli toimenpide ei ole laillinen.

Artikla soveltuu vain vapaudenriiston kohteena olevaan henkilöön, joka kiistää toimenpiteen laillisuuden ja vaatii vapauttamistaan. Sopimusmääräyksen avulla ei ole esimerkiksi mahdollista henkilön jo vapauduttua jälkikäteen vaatia vapaudenriiston laittomuuden vahvistamista muilta osin kuin siten, ettei hänen ennen vapautumistaan tekemäänsä 5(4) artiklan mukaista vaatimusta käsitelty ”viipymättä”.<sup>86</sup>

Kyseinen sopimuskohta koskee periaatteessa kaikkia 1 kappaletta sovellettaessa vapaudenriistoksi katsottavia toimenpiteitä. Merkitystä ei ole sillä osoittautuuko vapaudenriisto sinänsä lailliseksi 1 kohtien a-f kohtien valossa; vaikka ihmisoikeustuomioistuin näin päättelisikin, se voi silti todeta 4 kappaletta loukatun, mikäli sopimuskohdan asettamat vaatimukset täyttävä mahdollisuus saada laillisuuskysymys ratkaistuksi valtiosisäisessä tuomioistuimessa on puuttunut.<sup>87</sup>

Mikäli tuomioistuin on alun perin päättänyt vapaudenriistosta, ei 4 kappaleen lähtökohteisesti tulkita edellyttävän erillistä mahdollisuutta vedota toiseen tuomioistuimeen. Sopimuksen edellyttämän laillisuuskontrollin katsotaan tällöin sisältyvän viitattuun alkuperäiseen päätökseen. Tuomioistuimen mukanaolo asian jossakin aikaisemmassa vaiheessa ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa riitä täyttämään 4 kappaleen asettamia vaatimuksia.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> KHO 2012:75

<sup>86</sup> Pellonpää 2012, s. 437.

<sup>87</sup> Pellonpää 2012, s. 438.

<sup>88</sup> Pellonpää 2012, s. 438–439.

Myös mielenterveydelliseen pakkohoitoon määrääminen on katsottu vapaudenriistoksi, jonka osalta tuomioistuimen kerran tekemä päätös, joko ensi asteen ratkaisijana tai muutoksenhakuelimenä, ei välttämättä ole riittävä 5(4) artiklan asettamien vaatimusten valossa. Koska mielenterveyslainsäädäntöön perustuvan vapaudenriiston kohdalla toimenpiteen perusteena olevat olosuhteet ja sitä kautta myös vapaudenriiston laillisuus saattavat muuttua, tulee mielisairaalaan tai vastaavaan laitokseen toimitetulla olla mahdollisuus saada jatkuvan vapaudenriiston laillisuus ”kohtuullisin määräajoin” tuomioistuimen tutkittavaksi. Määrääjän pituuden osalta ihmisoikeustuomioistuin ei ole asettanut mitään tarkkaa abstraktia rajaa, vaan ”kohtuullisuus” on tapauskohtaista.<sup>89</sup>

### 3.2 Viipymättä tapahtuva tuomioistuinkäsittely

Henkilöllä on oikeus saada vapaudenriistonsa laillisuus tutkittavaksi viipymättä. Tuomioistuinkäsittelyn keston ohella valitusten ja vastaavien oikeuskeinojen pitkät käsittelyajat voivat olla vastoin sopimusmääräystä.<sup>90</sup>

5(4) artiklaa sovellettaessa huomioon otettava aika alkaa siitä, kun henkilö on tehnyt vaatimuksensa hallintoviranomaiselle. Milloin vapaudenriiston kohde voi valituksen tekemällä vedota suoraan tuomioistuimeen, kuten Suomessa, alkaa aika vastaavasti valituksen jättämisestä tuomioistuimelle. Tapauksissa, joissa hallintoviranomaisen päätöstä koskeva tuomioistuinkontrolli tapahtuu pelkästään alistamisella, on alkuajankohdaksi katsottava vapaudenriistoa koskeva hallintoviranomaisen päätös. ”Kohtuullisin määräajoin” tapahtuvan automaattisen tuomioistuinkontrollin osalta alkaa aika lähtökohtaisesti siitä, kun asia on saatettu viranomaisen toimesta vireille tuomioistuimessa.<sup>91</sup>

Huomioon otettava aika päättyy tuomioistuimen asiaa koskevaan päätökseen tai sen tiedoksiantoon vapautensa menettäneelle henkilölle.<sup>92</sup> Pitkiin käsittelyaikoihin oikeuttavina syinä ei pidetä tuomioistuinten työvoimapulaa tai niiden hallinnollisia tai vastaavia ongelmia. Ihmisoikeustuomioistuin analysoi tapahtuneiden viiveiden selitykseksi esitet-

---

<sup>89</sup> Pellonpää 2012, s. 442.

<sup>90</sup> Pellonpää 2012, s. 453–454.

<sup>91</sup> Pellonpää 2012, s. 455.

<sup>92</sup> Pellonpää 2012, s. 455.

tyjä seikkoja itsenäisesti ja toteaa sopimusta loukatun, mikäli kohtuuttomalta vaikuttava käsittelyaika on johtunut sopimusvaltiolle syyksi luettavissa olevista seikoista.<sup>93</sup>

#### **4 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla**

Sopimuksen 6 artiklan 1 kappale sisältää varsinaista oikeudenkäyntimenettelyä koskevat perussäännöt, joita on noudatettava sekä päätettäessä henkilön ”oikeuksista ja velvollisuuksista” että ”häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä”.<sup>94</sup> Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa säädetään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. 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 tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.

Kyseinen sopimusmääräys on osoittautunut sopimuksen ehkäpä vaikeimmin tulkittavissa olevaksi ja myös sopimusvaltioiden kannalta ongelmallisimmaksi yksittäiseksi artiklaksi. Tästä kertoo osaltaan myös se, että ihmisoikeustuomioistuin on todennut kyseisen artiklan rikkomuksia useammin kuin minkään muun yksittäisen sopimusmääräyksen kohdalla.<sup>95</sup>

##### **4.1 Oikeusturvan saatavuus ja pääsy tuomioistuimeen**

Tuomioistuimen päättäessä henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista on tällä oikeus sopimusmääräyksen asettamat vaatimuksen täyttävään oikeudenkäyntiin. Mikäli hallintoviranomainen päättää ensi asteena yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista, on hänellä

---

<sup>93</sup> Pellonpää 2012, s. 457.

<sup>94</sup> Pellonpää 2012, s. 462.

<sup>95</sup> Pellonpää 2012, s. 462.

lähtökohtaisesti oltava oikeus saada asia vireille 6(1) artiklan mukaisessa tuomioistuimen menettelyssä (access to court). Tietyt rajoitukset säännökseen ovat mahdollisia, mutta ihmisoikeustuomioistuimen mukaan niillä tulee olla hyväksyttävä päämäärä ja sen tulee täyttää suhteellisuusperiaatteen asettamat vaatimukset.<sup>96</sup>

#### 4.2 Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus ja julkisuus

6(1) artiklan mukaan jokaisella tulee olla oikeus ”oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin”. Kuten ihmisoikeustuomioistuin on korostanut, julkisuus suojaa yksittäisiä osapuolia salaiselta oikeudenkäytöltä ja on samalla tärkeä keino tuomioistuimiin kohdistuvan yleisen luottamuksen ylläpitämiseksi. Pääsääntönä kyseinen artikla edellyttää asioissa julkista suullista käsittelyä ainakin yhdessä oikeusasteessa, ellei artiklan toisen virkkeen mukaisista näkökohdista muuta johdu. Lisäksi on perinteisesti edellytetty, että asianomainen on pyytänyt suullista käsittelyä, milloin käsittelyn järjestäminen voi valtionsisäisen oikeuden mukaan olla tällaisesta pyynnöstä riippuvainen. Eräissä tapauksissa on sen, ettei suullista käsittelyä ollut pyydetty, katsottu merkinneen luopumista puheena olevasta oikeudesta.<sup>97</sup>

Suullisen käsittelyn, kuten oikeudenkäynnin muutenkin tulee 6(1) artiklan sisältämän pääsäännön mukaan olla julkinen ja poikkeuksia on tulkittava ahtaasti. Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että tiettyä asiaryhmää koskevat prosessit on lähtökohtaisesti säädetty käytäviksi suljettujen ovien takana.<sup>98</sup> Näin on menetelty erityisesti tahdosta riippumattomaan psykiatriseen hoitoon määräämistä koskevissa asioissa.

Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus määräytyy pääasiassa yksittäistä tapausta koskevan kokonaisarvion perusteella, koska mitään abstraktia määritelmää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsitteelle ei ole pystytty antamaan. Olennaisia käsitteitä ovat osapuolten tasa-arvo *equality of arms* ja siihen liittyvä kuulemista koskeva *audiatur et altera pars* -periaate.<sup>99</sup> Sekä hoitoon määräämistä että sen jatkamista koskevan päätöksen laillisuuden kontrollissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä on edellytetty, että menettely tuomioistuimessa täyttää vastakohtaisuuden vaatimukset ja

<sup>96</sup> Pellonpää 2012, s. 464–465.

<sup>97</sup> Pellonpää 2012, s. 516–517.

<sup>98</sup> Pellonpää 2012, s. 523–524.

<sup>99</sup> Pellonpää 2012, s. 526.



vaatimukset prosessin osapuolten tasapuolisesta asemasta.<sup>100</sup> Osapuolilla tulee olla yhtäläinen ja riittävä mahdollisuus osallistua prosessiin muun muassa perehtymällä tuomioistuimen ratkaisuun vaikuttaviin asiakirjoihin ja selvityksiin.<sup>101</sup> Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruselementteihin kuuluu myös päätöksen perusteleminen. Vaadittavien perustelujen laajuus riippuu tapauksen luonteen ohella kansallisen oikeuden sisältämistä säännöksistä ja periaatteista. Erityisesti alemman asteen päätös tulisi perustella niin kattavasti, että mahdollisesti käytettävissä olevaan valitusoikeuteen voidaan turvautua tehokkaasti.<sup>102</sup>

### 4.3 Tuomioistuimen ja oikeudenkäynnin riippumattomuus ja puolueettomuus

6(1) artiklan mukaisen tuomioistuinmenettelyn tulee tapahtua ”lailla perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa”. Tuomioistuimen kokoonpanon tulee täyttää laillisuuden vaatimukset myös yksittäisessä asiassa. Riippumattomuudella tarkoitetaan rakenteellisia seikkoja, kuten sitä, onko tuomioistuin tai sen jäsen vapaa haitallisista sidonnaisuuksista suhteessa toimeenpanovaltaan, lainsäätäjään tai osapuoliin yksittäistä oikeudenkäyntiä laajemmin.<sup>103</sup> Riippumattomia tuomioistujia sitoo siten ainoastaan voimassa oleva oikeus, eikä mikään ulkopuolinen taho voi puuttua niiden lainkäyttötoimintaan.

Puolueettomuus voidaan jakaa subjektiiviseen ja objektiiviseen puolueettomuuteen. Subjektiivisella puolueettomuudella viitataan tuomarin tapausta koskevaan henkilökohtaiseen asenteeseen tai vakaumukseen. Mikäli erityistä näyttöä ei voida osoittaa, on presumptio tuomarin puolueettomuuden puolella. Objektiivisellä puolueettomuudella tarkoitetaan sitä, miltä asia näyttää ulospäin. Onko osapuolilla ulkonaisten seikkojen johdosta perusteltua aihetta epäillä tuomarin tai tuomioistuimen puolueettomuutta? Asianosaisen oma käsitys ei kuitenkaan ole yksistään ratkaiseva, vaan epäilyjen tulee olla objektiivisesti katsoen aiheellisia.<sup>104</sup>

---

<sup>100</sup> Siitari-Vanne 2005, s. 606.

<sup>101</sup> Pellonpää 2012, s. 528.

<sup>102</sup> Pellonpää 2012, s. 535.

<sup>103</sup> Pellonpää 2012, s. 490–491.

<sup>104</sup> Pellonpää 2012, s. 495–496.

## 5 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla prosessioikeuden näkökulmasta

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ei edellytä kaikkien oikeudenkäyntien olevan oikeudenmukaisia. Artiklalla on oma erityinen asiallinen soveltamisalansa ja se soveltuu rikoksesta syytettyyn ja oikeudenkäynteihin, joissa on kyse yksityisluonteisista oikeuksista tai velvollisuuksista päättämisestä. Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa on mahdollista soveltaa riita-, rikos- ja hallintoprosessissa, eikä prosessilajilla ole merkitystä sen asiallisen soveltamisalan kannalta.<sup>105</sup> Vaatimus oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudesta on perusnormi, johon kaikki muut 6 artiklassa tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä oikeudenkäynnille asetetut kriteerit voidaan palauttaa.<sup>106</sup>

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaavista säännöksistä ja sopimusmääräyksistä sekä niitä koskevasta tuomioistuinkäytännöstä on havaittavissa, että oikeudenmukaisella oikeudenkäynnillä tarkoitetaan aineellisessa mielessä nimenomaan yksilön oikeusturvaa ja suojaa valtion lainkäyttövaltaa vastaan. Tätä on pyritty toteuttamaan erilaisilla proseduurisilla oikeudenmukaisuuden takeilla.<sup>107</sup> Oikeudenkäynnin on oltava kokonaisuutena arvostellen oikeudenmukainen. Oikeudenmukaisuus syntyy tapauskohtaisesti ja voi sisältää eri tilanteissa erilaisia prosessuaalisia oikeusturvan takeita. Se, mikä tekee yhdestä oikeudenkäynnistä oikeudenmukaisen, ei tee sitä välttämättä toisessa oikeudenkäynnissä. Myös johonkin oikeusturvan takeeseen tehty kavennus ei välttämättä aiheuta kokonaisuuden muuttumista epäoikeudenmukaiseksi, jos kavennuksesta aiheutunut haitta on pystytty muutoin kompensoimaan.<sup>108</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan on sisäänrakennettu oikeus päästä mukaan oikeudenmukaiseen menettelyyn. Oikeus presumoidaan ilman, että asiasta on nimenomaisesti mainittu artiklan sanamuodossa. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on oikeudenkäynnin peruslähtökohta, ja sen sisältymisestä 6 artiklan 1 kappaaleeseen ei ole epäilystä. Kyseinen oikeus on tunnustettu lukuisissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa ja todettu yhdeksi keskeisimmistä oikeudenkäynnin teki-  
jöistä. Tuomioistuimeen pääsyyn sisältyy myös sen tosiasiallinen saavutettavuus esimerkiksi oikeusavun ja riittävän pitkien määräaikojen muodossa. Tuomioistuimeen pää-

<sup>105</sup> Ervo 2008, s. 3.

<sup>106</sup> Ervo 2008, s. 3.

<sup>107</sup> Ervo 1996, s. 38–39.

<sup>108</sup> Ervo 2008, s. 15

syä on esimerkiksi katsottu rikotun tilanteissa, joissa esitutkinnan viivästyminen on aiheuttanut rikoksen vanhenemisen ja estänyt oikeuksiin pääsyn. Rikosasioissa tuomioistuimeen pääsy on kuitenkin näyttänyt toteutuvan riita-asioita paremmin.<sup>109</sup>

Kuudes artikla turvaa myös oikeuden julkiseen oikeudenkäyntiin. Julkinen ja suullinen muutoksenhakuvaihekaan eivät aina riitä korjaamaan alioikeusvaiheen puutteita julkisuusvaatimuksen osalta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt huomiota siihen, että varsinkin vakavissa rikosasioissa edellytetään kuudennen artiklan mukaista riippumatonta, puolueetonta ja julkista menettelyä kaikissa oikeusasteissa. Julkisuus ja suullisuus ovat toisiinsa tiiviisti kytkeytyvä oikeudenmukaisuuden osatekijäpari ja suullinen käsittely on tarpeen juuri yleisöjulkisuuden toteuttamiseksi.<sup>110</sup>

Kuudennen artiklan mukaan oikeudenkäynnin on tapahduttava kohtuullisessa ajassa, minkä vaatimuksen rikkomisesta Suomi on saanut viime vuosina langettavia tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta. Kohtuulliseksi katsottavaa aikaa ei ole määriteltä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, mutta hyväksyttävän ajanjakson pituuteen vaikuttavat jutun laatu ja merkitys asianosaiselle. Juridisesti ja näytöllisesti monimutkaiset ja laajat jutut saavat luonnollisesti kestää yksinkertaisia asioita kauemmin.<sup>111</sup>

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti on kohtuullisessa ajassa tapahtuva kontradiktorinen prosessi, jossa kontradiktorisuus ymmärretään mahdollisuutena aktiiviseen osallistumiseen.<sup>112</sup> Kontradiktorisuuden keskeinen asema oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä on perusteltavissa myös prosessin kustannusten minimoinnilla. Kontradiktorisen periaatteen mukaan asianosaisen tulee saada jutun aikana tilaisuus lausua sanottavansa ja siten vaikuttaa asian ratkaisemiseen.<sup>113</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kyse ei ole pelkästään siitä, että vastapuolelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi toisen osapuolen esittämistä vaatimuksista, vaan kummankin osapuolen on voitava osallistua aktiivisesti ja tosiasiallisesti häntä koskevaan oikeudenkäyntiin.<sup>114</sup> Kuudennen artiklan 3 kappaleen rikoksesta syytetylle turvaamat minimioikeudet mahdollistavat sen, että syytetty voi puolustautua ja ajaa asiaansa mahdollisimman tasa-

<sup>109</sup> Ervo 2008, s. 21–22.

<sup>110</sup> Ervo 2008, s. 94.

<sup>111</sup> Ervo 2008, s. 109–111.

<sup>112</sup> Ervo 2008, s. 155.

<sup>113</sup> Ervo 1996, s. 81–82.

<sup>114</sup> Ervo 2008, s. 156.

arvoisesti syyttäjän kanssa. Rikosprosessin tuomioistuimen on tästä huolimatta aktiivisesti valvottava, että osapuolilla on mahdollisuus ajaa asiaansa toisiinsa nähden tasatarvoisesti.<sup>115</sup>

Rikosasioita koskevan kuudennen artiklan 3d-kappaleen mukaan rikoksesta syytetyllä on oltava mahdollisuus kuulustella häntä vastaan todistamaan kutsutut henkilöt. Vastakuulustelu-oikeuden toteuttaminen edellyttää lähtökohtaisesti sekä julkista että suullista käsittelyä. Todistajien kuulustelumahdollisuus on ulotettavissa myös muihin oikeudenkäynteihin, joita 6 artikla koskee.<sup>116</sup> Erityisesti vakavissa rikosasioissa suullisuuden etuja on pidetty niin merkittävinä, että menettelyä ei ole katsottu asianmukaiseksi ilman suullista käsittelyä, riippumatta siinä onko syytetty sellaista pyytänyt vai ei. Suullinen käsittely muutoksenhakuasteessa on lisäksi periaatteellinen lähtökohta etenkin silloin, kun tutkittavana on myös näyttökysymys.<sup>117</sup>

Kuudennen artiklan 2 kappaleessa säädetään syyttömyysolettamasta, jonka mukaan jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen.<sup>118</sup> Myös itsekriminointisuoja eli se, ettei kukaan ole velvollinen myötävaikuttamaan oman syyllisyytensä toteen näyttämiseen, on johdettavissa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaavasta perusnormista 6(1) artiklasta.<sup>119</sup>

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ytimeen kuuluu myös perusteluvollisuus. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan poimia useita tehtäviä, joita perusteluilla toteutetaan. Niitä ovat muun muassa kontrolli, hyväksyttävyyys, muutoksenhakupuhutelu, yleisön luottamus, kontradiktorisuus ja julkinen valvonta.<sup>120</sup> Perusteluvollisuus liittyy asianosaisen mahdollisuuteen ajaa asiaansa ja siten osallistua oikeudenkäyntiin.<sup>121</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ei välttämättä edellytä muutoksenhakuoikeuden turvaamista. Muutoksenhakuoikeus on kuitenkin rikosasioiden osalta turvattu 7 lisäpöytäkirjan 2 artiklassa, jonka mukaan jokaisella rikoksesta tuomitulla on oikeus

---

<sup>115</sup> Ervo 2008, s. 159.

<sup>116</sup> Ervo 2008, s. 176.

<sup>117</sup> Ervo 2008, s. 210.

<sup>118</sup> Ervo 2008, s. 349.

<sup>119</sup> Ervo 2008, s. 361.

<sup>120</sup> Ervo 2008, s. 447.

<sup>121</sup> Ervo 2008, s. 449.

saada syyllisyyskysymys tai tuomittu rangaistus tutkittavaksi ylemmässä tuomioistuimessa. Sopimusvaltiolla on melko laaja harkintavalta muutoksenhaun edellytysten ja noudatettavan menettelyn osalta.<sup>122</sup>

## 6 Varaumat Euroopan ihmisoikeussopimukseen

Velvoite Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuksien turvaamiseen on periaatteessa ehdoton. Eräät itse oikeuksien sisällön määrittelevät artiklat kuitenkin sallivat tietynlaisia rajoituksia. Varauman sallittavuutta arvioitaessa on siten kiinnitettävä huomio puheena olevan sopimukseen asiasta mahdollisesti sisältyviin määräyksiin. Varaumien sallittavuutta Euroopan ihmisoikeussopimukseen säännellään kyseisen sopimuksen 57 artiklassa. Artiklan mukaan:

1. Valtiot voivat allekirjoittaessaan tämän yleissopimuksen tai tallettaessaan ratifioimisasiakirjansa tehdä varauman yleissopimuksen jonkin tietyn määräyksen suhteen sikäli kuin jokin sen alueella voimassa oleva laki ei vastaa tätä määräystä. Tämän artiklan nojalla ei hyväksytä yleisluontoisia varauksia.
2. Tämän artiklan nojalla tehtyyn varaukseen on liitettävä lyhyt selvitys kyseisistä laista.<sup>123</sup>

Liittyessään Euroopan ihmisoikeussopimukseen Suomi teki varauman koskien 6(1) artiklaa. Vähitellen supistettu ja vuonna 1999 eräitä siirtymäsäännöksiä koskevin poikkeuksin kokonaan peruutettu varaus koskee suullisen käsittelyn puuttumista eräissä lainkäyttöelimissä. Suomen varauksessa viitataan nimenomaisesti 6 artiklan 1 kappaleeseen ja todetaan, että Suomen nykyinen lainsäädäntö ei takaa oikeutta sopimuskohtaan mukaiseen suulliseen käsittelyyn eräissä lainkäyttöelimissä.<sup>124</sup>

Joulukuun 1996 alussa voimaan tullut hallintolainkäyttölaki ja sen jälkeiset prosessuaaliset uudistukset, kuten toukokuun 1998 alussa voimaan tullut toteutettu hovioikeus uudistus tekivät mahdolliseksi varauman vähittäisen supistamisen. Varaus on voimassa enää siltä osin kuin se koskee eräitä ennen varauman peruuttamisen mahdolliseksi tehneitä lainmuutoksia vireille tulleita prosesseja.<sup>125</sup>

<sup>122</sup> Ervo 2008, s. 455–456.

<sup>123</sup> Pellonpää 2012, s. 39–40

<sup>124</sup> Pellonpää 2012, s. 42.

<sup>125</sup> Pellonpää 2012, s. 44.

## V OIKEUSTURVA SUOMEN PERUSTUSLAIN JA HALLINTOLAINKÄYTÖLAIN MUKAAN

### 1 Suomen perustuslain 21 §

#### 1.1 Oikeusturva

Oikeusturva liittyy julkisoikeudelliselta kannalta viranomaisten, erityisesti hallintoelinten ja tuomioistuinten toimintaan. Oikeusturvan keskeisenä tehtävänä on vahvistaa oikeusvarmuutta ja turvata sen toteutumista yksilön ja julkisen vallan välisessä suhteessa. Oikeusturva on siten sekä oikeusvarmuuden tae että keino, jolla oikeusvarmuutta voidaan toteuttaa. Oikeusturvaan sisältyvät julkisen päätöksenteon lainmukaisuuden ja laadun menettelylliset takeet sekä oikeudelliset keinot, joilla yksityinen henkilö tai yhteisö voi yhtäältä toteuttaa oikeuksiaan ja toisaalta suojata oikeusasemaansa suhteessa päätöksentekijään.<sup>126</sup>

Perinteisesti oikeusturva on ymmärretty lähinnä muodollisessa merkityksessä. Muodollinen oikeusturva toimii päätöksenteon ja menettelyn lainmukaisuuden takeena. Oikeusturvan tarkoituksena on siten taata lainmukainen ratkaisu yksityisen oikeuksia ja velvollisuuksia koskevassa asiassa. Myös materiaalisen oikeusturvan merkitys on vähitellen vahvistunut, kun hallintoprosessissa on alettu arvioida viranomaisen harkintavallan käyttöä ja oikeuksien toteutumista. Lisäksi päätöksenteon sisällölliseen oikeellisuuteen ja hyväksyttävyyteen on alettu kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota. Laadullinen oikeusturva liitetään lähinnä menettelyn asianmukaisuuteen ja julkisen palvelujen laatuun.<sup>127</sup>

Oikeusturvan takeet voidaan julkishallinnossa jakaa ennalta vaikuttaviin eli preventiiviin sekä jälkikäteisiin eli korjaaviin. Ennalta vaikuttava oikeusturva liittyy päätöksentekoa edeltävään toimintaan ja perustuu erityisesti hallinnon menettelyjen sääntelyyn. Jälkikäteisen takeet korjaavat jo tehtyä päätöstä tai suoritettua toimintaa. Niiden päämuotoina ovat päätöksen korjaaminen ja muutoksenhaku.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> Mäenpää 2007, s. 1.

<sup>127</sup> Mäenpää 2007, s. 5.

<sup>128</sup> Mäenpää 2007, s. 6.

Tärkein ennakkollisen oikeusturvan lähtökohta on hallinnon lainalaisuus. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksityisen oikeudet ja velvollisuudet suhteessa julkishallintoon on määriteltävä selkeästi lainsäädännössä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Laissa määritellään siten yksilön turvattujen oikeuksien piiri, jonka yhtenä tehtävänä on suojata mielivaltaiselta hallintotoiminnalta. Etukäteen oikeusturvaa tehostavat etenkin perustuslain 21 §:n 2 momentin selkeät ja yhdenmukaiset menettelymuodot, kuten menettelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös.<sup>129</sup>

Oikeusturvan jälkikäteiset takeet kohdistuvat hallintotehtävän hoitamisessa tapahtuneeseen virheeseen, laiminlyöntiin, lainvastaiseen menettelyyn tai muuhun oikeudenloukkaukseen. Niiden tarkoituksena on korjata tällainen virhe tai oikeudenloukkaus, jotta ai-neellinen oikeus voi toteutua. Oikeusturvan korjaavat toimenpiteet kohdistuvat yleensä jo tehtyyn hallintopäätökseen, siinä käytettyyn menettelyyn ja suoritettuun toimintaan. Tärkein jälkikäteisen oikeusturvan muoto on hallintoprosessissa käsiteltävä muutoksenhaku. Yleisin muutoksenhakukeino on valitus.<sup>130</sup>

Perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeusturva säännös pohjautuu vuoden 1919 hallitusmuodon 13 §:n säännökseen oikeudesta lailliseen tuomioistuimeen. Suomen hallitusmuodon 13 §:n mukaan älköön Suomen kansalaista tuomittako muussa oikeudessa kuin siinä, jonka alainen hän lain mukaan on. Vuonna 1995 toteutetun laajan perusoikeusuudistuksen myötä pykälä muutettiin 16 §:ksi ja sen sisältöä laajennettiin, kun huomattiin, että verrattuna kansainväliseen perustuslakikäytäntöön ja ihmisoikeussopimuksiin, puuttuivat Suomen valtiosäännöstä yksilön näkökulmasta kirjoitetut oikeudenkäyntiä koskevat säännökset.<sup>131</sup>

### **1.1.1 Hallitusmuodon 16 §**

Perustuslakien perusoikeussäännökset ehdotettiin uudistettaviksi kokonaisuudessaan ja koottavaksi perustuslain II lukuun. Hallitusmuotoon ehdotettiin lisäksi otettavaksi oi-

---

<sup>129</sup> Mäenpää 2007, s. 6–7.

<sup>130</sup> Mäenpää 2007, s. 7.

<sup>131</sup> HE 309/1993 vp, s. 21.

keudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvän hallinnon takeita koskevat perusoikeussäännökset.

Ainoa varsinainen prosessuaalinen perusoikeussäännös hallitusmuodossa oli siis ollut 13 §:n suppea säännös oikeudesta lailliseen tuomioistuimeen. Tuomioistuinlaitosta koskevat hallitusmuodon nykyiset säännökset oli laadittu organisatoriselta ja valtioelinten välisen toimivallanjaon kannalta. Yksilön oikeusaseman kannalta menettelyllinen suoja hallintoasioissa saattoi useasti olla yhtä tärkeä kuin tuomioistuinmenettelyssä. Lisäksi yhä enemmän yksilön kannalta tärkeitä asioita ratkaistiin hallinnossa, mistä johtuen oikeusturvan tarve oli kasvanut.

Hallitusmuotoa ehdotettiin täydennettäväksi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvän hallinnon takeita koskevalla perusoikeussäännöksellä (16 §). Kyseisen pykälän mukaan jokaisella tuli olla oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Lisäksi hänellä tuli olla oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Säännöksen tarkoituksena oli antaa myös institutionaalista suojaa hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tärkeimmille osa-alueille.<sup>132</sup>

Ehdotettu 16 § sisälsi perussäännöksen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Toinen momentti koski oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon muita ulottuvuuksia, pyrkimättäkään tyhjentävään luetteloon. Ehdotetun 16 §:n 1 momenttiin esitettiin otettavaksi yleissäännös yksilön oikeudesta saada häntä koskeva asia lain mukaan toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi ja hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Ehdotetun 16 §:n 2 momentti koski lainkäyttö- ja hallintomenettelyn oikeussuojatakeita. Se oli yhteydessä ehdotettuun 1 momenttiin, joka niin ikään turvaa oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon. Säännöksessä lueteltiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon tärkeimmät osa-alueet, eli käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, vaatimus päätöksen perustelemisesta sekä oikeus hakea muutosta. Luetteloa ei tarkoitettu tyhjentäväksi.

---

<sup>132</sup> HE 309/1993 vp, s. 21.



Vaille erillistä mainintaa lainkäytön oikeussuojatakeiden joukossa jätettiin muun muassa vaatimukset käsittelyn suullisuudesta, oikeudesta saada, tarvittaessa julkisen vallan kustannuksella, oikeudellista apua ja oikeudesta itse valita oikeusavustajansa ja neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti. Nämä oikeussuojan osa-alueet sinänsä sisältyivät oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon käsitteiden piiriin. Niiden konkreettiset järjestelyt ja mahdolliset rajoitukset jäivät lailla lähemmin säädeltäviksi, mutta näiltäkään osin lainsäädäntö ei vaarantanut kenenkään oikeusturvaa. Lisäksi Suomi teki Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan tarkoin rajatun ja tilapäiseksi tarkoitetun varauman, joka koski suullista käsittelyä lähinnä eräissä muutoksenhakutuomioistuimissa.<sup>133</sup>

### **1.1.2 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan vaikutuksesta perustuslakiin ja oikeusturvasäännökseen**

Vuonna 1990 ratifioitu yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18 ja 19/90) muodostui eräänlaiseksi käännekohtaksi, joka toi yleiseen tietoisuuteen paitsi moniin ihmisoikeussopimukseen liittyvän kansainvälisen valvontajärjestelmän myös suomalaisten tuomioistuinten mahdollisuuden soveltaa omien päätöstensä perusteina Suomen ratifioimia ja maamme oman oikeusjärjestyksen osaksi saatettuja sopimusmääräyksiä. Viimeksi mainittu seikka tiedostettiin selkeästi myös sopimuksen eduskuntakäsittelyssä, jossa perustuslakivaliokunta korosti laintasoisesti voimaansaatettavan Euroopan ihmisoikeussopimuksen olevan "valti-  
onsisäisesti samassa asemassa kuin lait yleensä".<sup>134</sup> Perusoikeussäännöksiä uudistettaessa ihmisoikeussopimukset pyrittiinkin ottamaan huomioon erityisen tarkoin.<sup>135</sup>

Esimerkiksi hallitusmuodon 16 §:n oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat säännökset merkitsivät perusoikeusjärjestelmämme täydentämistä Euroopan ihmisoikeussopimuksen keskeisillä sovellutusalueilla. Säännös sai tulkinnallista tukea Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavan määräyksen tulkinnasta.<sup>136</sup> Hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin lähtökohtana oli yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Käsittelyn oli lisäksi aina tapahduttava asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Momentti jatkui

<sup>133</sup> HE 309/1993 vp, s. 74.

<sup>134</sup> HE 309/1993 vp, s. 8. (PeVL 2/1990 vp).

<sup>135</sup> Hallberg ym. 2011, s. 788.

<sup>136</sup> HE 309/1993 vp, s. 39.

säännöksellä, jonka mukaan sekä tällaisen käsittelyn lopputuloksena oleva hallintoviranomaisen päätös kuin muukin yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös oli voitava saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tämän säännöksen tarkoituksena oli turvata muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen edellyttämä oikeus oikeudenkäyntiin kaikissa sopimusmääräyksen tarkoittamissa tilanteissa. Kun sopimus ei kuitenkaan asettanut vaatimusta, että asia oli aina käsiteltävä Suomessa tuomioistuimeksi luonnehdittavaksi elimessä, käytettiin tuomioistuimen rinnalla termiä ”muu riippumaton lainkäyttöelin”.<sup>137</sup> Hallitusmuodon 16 §:n 2 momenttiin ehdotettu käsite oikeudenmukainen oikeudenkäynti oli englanninkieliselle ”fair trial” –termille Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan suomennoksessa annettu käänös.<sup>138</sup>

## 1.2 Perustuslain 21 §

### 1.2.1 Perustuslain 21 §:n 1 momentti

Perustuslain 21 §:n 1 momentti turvaa jokaiselle oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännöksen tarkoituksena on taata Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen sekä kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen edellyttämä oikeus oikeudenkäyntiin kaikissa sopimusmääräysten tarkoittamissa tilanteissa.<sup>139</sup> Perusoikeussäännöksen ilmaisu ”oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös” tarkoitetaan niitä riita- ja rikosasioita sekä yksilön ja julkisen vallan välisiä asioita, jotka kuuluvat ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen soveltamisalaan (civil rights and obligations, suom. oikeudet ja velvollisuudet). Vaikka ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen on katsottu koskevan erityisesti rikos- ja riita-asioita, on sopimusmääräystä laajennettu huomattavasti myös julkisoikeudellisiin asioihin ja siten myös julkisoikeudellisiin oikeusriitoihin. Soveltamisalan laajentuminen johtuu erityisesti siitä, että julkisoikeus koskee nykyisin monin tavoin yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia samalla kun hallintotuomioistuinten ratkaistavana on olennaisia yksilön oikeusasemaa koskevia asioita.<sup>140</sup>

<sup>137</sup> HE 309/1993 vp, s. 72–73.

<sup>138</sup> HE 309/1993 vp, s. 74.

<sup>139</sup> Hallberg ym. 2011, s. 793.

<sup>140</sup> Hallberg ym. 2011, s. 794–795.

Yksilön mahdollisuus saattaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva asia tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen käsiteltäväksi on toteutettu Suomessa varsin hyvin. Perinteisesti on ollut voimassa yleinen oikeus valittaa hallintoviranomaisen päätöksestä hallintotuomioistuimelle. Säännökset valitusoikeudesta hallintoasiassa sisältyvät hallintolainkäyttölakiin ja kuntalakiin.<sup>141</sup>

Perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetään oikeudesta saada viranomaispäätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Riippumattomuudella tarkoitetaan tässä sitä, että asianomainen oikeussuojaelin on riippumaton suhteessa toimeenpanovaltaan sekä puolueeton suhteessa asian eri osapuoliin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä myös tuomarin erottamattomuus on katsottu osaksi tuomioistuimen riippumattomuutta.<sup>142</sup> Vaikka momentissa toteutetaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kokonaistavoitetta, ei siinä varsinaisesti ole kysymys prosessin sisällöllisten takeiden turvaamisesta.<sup>143</sup>

### **1.2.2 Perustuslain 21 §:n 2 momentti**

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla. Kyseinen sääntelyvaraus merkitsee, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännösten ja lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden perusteella. 21 §:n 2 momentin luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Säännös ei myöskään estä säätämästä kyseisiin oikeuksiin vähäisiä poikkeuksia. Poikkeukset eivät kuitenkaan saa vaarantaa yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.<sup>144</sup>

1 momentissa mainitut asianmukainen ja viivytyksetön käsittely kuuluvat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin välttämättömiin kriteereihin. Lisäksi voidaan edellyttää, että oikeusturva-säännöksen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin laadulliset vaatimukset mukautuvat myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössään määrittelemiin oikeudenkäynnin laadullisiin kriteereihin. Siksi etenkin tasapuolisuuden ja vastavuoroisuuden vaatimukset kuuluvat kyseisen säännöksen piiriin. Lisäksi on selvää, että

---

<sup>141</sup> Hallberg ym. 2011, s. 798–799

<sup>142</sup> Hallberg ym. 2011, s. 799.

<sup>143</sup> Halila 2000, s. 133.

<sup>144</sup> Hallberg ym. 2011, s. 801.

vain riippumaton ja puolueeton tuomioistuin voi toteuttaa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä.<sup>145</sup>

Asianosaisen kuulemisen periaatteen pääasiallinen sisältö on siitä, että asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja kaikista sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Hallintolainkäyttölain mukaan viranomainen vastaa siitä, että asiat tulevat selvitettyiksi, eikä päätöksiä jouduta tekemään puutteellisen selvityksen pohjalta. Lisäksi perustelemisen pakottaa selvittämään asiat huolellisesti ja vaikuttaa myös oikeudenmukaiseen lopputulokseen pääsemisessä. Hyvät ja riittävät perustelut vähentävät lisäksi yksilön muutoksenhakutarvetta. Muutoksenhakuoikeus on kuitenkin lailla turvattu oikeus.<sup>146</sup>

### **1.3 Oikeusturvan saaminen terveydenhuollossa**

Oikeudellisen turvallisuuden toteutumista voidaan tarkastella yksilön oikeusasemaan kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista käsin suhteessa päätöksenteon ennustettavuuteen, käsittelyn varmuuteen, nopeuteen ja puolueettomuuteen sekä siihen, millä tavoin henkilön oikeuksiin voidaan puuttua. Psykiatrisen potilaan oikeussuojassa voidaankin erottaa ennakkollinen ja jälkikäteinen oikeussuoja. Ennakolliseen oikeussuojaan luetaan hallintomenettelyn määrämuotoisuus sekä eriasteinen viranomaisvalvonta, jossa ylemmät viranomaiset valvovat alempien toimintaa hallinnon sisäisesti. Hallinnossa noudatettavan lainalaisuutta korostavan periaatteen mukaan terveydenhuollon henkilöstön virheellinen toiminta voidaan asettaa jälkikäteen hallinnolliseen tai oikeudelliseen kontrolliin.<sup>147</sup> Jälkikäteen tapahtuvalla oikeudellisella kontrollilla viitataan tässä tutkielmasani käsiteltävään, hoitoonmääräämispäätöstä koskevaan muutoksenhakuun hallinto-oikeudessa.

---

<sup>145</sup> Mäenpää 2007, s. 72.

<sup>146</sup> Hallberg ym. 2011, s. 802–804.

<sup>147</sup> Sorsa 2000, s. 373.

## 2 Hallintolainkäyttölaki

### 2.1 Lain tavoite

Hallintolainkäyttölaki tuli voimaan 1.12.1996. Lain tarkoituksena on yleislakina säännellä niin muutoksenhakua kuin muitakin hallinto-oikeudellisista oikeusturvakeinoja sekä niiden käsittelyssä noudatettavaa menettelyä. Lakia sovelletaan hallintotuomioistuimissa sekä hallintoviranomaisissa niiden käsitellessä hallintopäätöksistä tehtyjä valituksia. Lakiin on koottu hallintolainkäyttöä koskevat keskeiset säännökset ja sen tarkoituksena on ollut edistää erityisesti menettelyn suullisuutta.<sup>148</sup>

Hallintolainkäyttöjärjestelmässä on kyse yksittäisten muutoksenhakuasioiden ratkaisemisesta ja oikeussuojan antamisesta sitä tarvitsevalle. Päämääränä on oikeusvarmuuden ylläpito siten, että lakeja sovelletaan kaikkiin samalla tavoin ja yhdenmukaisesti. Tavoitteena on aineellisen oikeuden vaatimuksia vastaavan ja tehokkaan oikeussuojan varmistaminen.<sup>149</sup>

Hallintolainkäyttölain säätämisen päämääränä on ollut aikaisemman, osin hajanaisen sääntelyn kokoaminen ja yhdenmukaistaminen sekä hallintolainkäytön vahvistaminen oikeusturvamenettelynä. Yleislaki, joka sisältää keskeiset säännökset valituksesta ja muista hallinto-oikeudellisista oikeusturvakeinoista sekä niiden käsittelyssä noudatettava menettelystä, tekee lisäksi hallintolainkäytön yksityisille kansalaisille tunnetummaksi ja helpommin hallittavaksi.<sup>150</sup>

### 2.2 Oikeusturvasäännöksen vaikutuksesta hallintolainkäyttölakiin

Hallintolainkäyttölaki vahvistaa vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen tavoitteita. Hallitusmuotoon sisältyneen 16 §:n mukaan jokaiselle turvattiin oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Samoin hallitusmuodon 16 §:ssä edellytettiin, että käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet

---

<sup>148</sup> HE 217/1995 vp, s. 1.

<sup>149</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, s. 1.

<sup>150</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, s. 3.

turvattiin lailla. Hallintolainkäyttölaki sisältää tältä osin yleislakina keskeiset säännökset ja vahvistaa oikeusturvaa hallintoasioissa.<sup>151</sup>

### **2.3 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan vaikutuksesta hallintolainkäyttölakiin**

Vuoteen 1998 saakka toiminut ihmisoikeustoimikunta<sup>152</sup> suhtautui 1970-luvulle saakka kielteisesti hallintoprosessin mahdollistamiseen EIS 6 artiklan soveltamisalan piiriin. Toimikunnan mukaan edellä mainitulla civil rights and obligations –termillä oli kansallisista järjestelmästä erillinen autonominen sisältönsä. Hallinto ei näytellyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen laatimisajankohtana merkittävää roolia, joten vielä tällöin ajateltiin, etteivät yksilönsuojatarpeet edellyttäneet prosessuaalisen ihmisoikeusturvan ulottamista hallinnollisessa muutoksenhaussa ratkaistaviin asioihin.<sup>153</sup> Tilanteeseen tuli muutos, kun ihmisoikeustuomioistuin antoi vuonna 1971 tuomion, jossa ratkaisevana ei pidetty valituksen kohteena olleen oikeusriidan välitöntä luonnetta, vaan sen vaikutuksia eli yksityisten oikeuksiin ulottuvia piirteitä.<sup>154</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla on hallintolainkäytön laatuvaatimusten kannalta keskeinen perusnormi. Artikla ja sitä koskeva oikeuskäytäntö sisältävät eurooppalaisen oikeusturvastandardin laadulliset peruselementit, jotka koskevat luonnollisesti myös hallintoprosessia ja oikeudenkäyntiä hallintotuomioistuimissa. Artikla edellyttää kolmen laadullisen vaatimuksen toteutumista:

- 1) oikeusturvan saatavuus ja pääsy tuomioistuimeen
- 2) oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus ja julkisuus
- 3) tuomioistuimen ja oikeudenkäynnin riippumattomuus ja puolueettomuus

Oikeusturvan saatavuudella tarkoitetaan mahdollisuutta ja oikeutta saattaa oikeuttaan ja velvollisuuttaan koskeva asia tuomioistuimen tutkittavaksi. Hallinnollisen päätöksenteon osalta tällä tarkoitetaan oikeutta saada oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskeva hallintopäätös tai muu hallintoasia hallintoasioita käsittelevän tuomioistuimen käsiteltäväksi.

<sup>151</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, s. 3.

<sup>152</sup> Pellonpää ym. 2012, Euroopan ihmisoikeussopimuksella perustettiin alun perin kaksi valvontaelintä: Euroopan ihmisoikeustoimikunta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Toimikunnan keskeisenä tehtävänä oli ratkaista, täyttikö valitus tutkittavaksi ottamisen edellytykset., s.141–142.

<sup>153</sup> Halila 2000, s. 170–171.

<sup>154</sup> Halila 2000, s. 173.

Hallintoasioiden käsittelyn osalta tarkoitetaan lähinnä oikeutta hakea muutosta viranomaisen päätökseen.<sup>155</sup> Muutoksenhakuoikeudella tarkoitetaan oikeutta hakea muutosta vähintään yhdessä 6(1) artiklassa mainitut riippumattomuuden ja puolueettomuuden kriteerit täyttävässä lainkäyttöelimestä. Ihmisoikeussopimuksen edellyttämän vireillepano-oikeuden ulkopuolelle jäävät muun muassa verotusta ja eräät virkamiesoikeutta koskevat viranomaisen päätökset.<sup>156</sup>

## 2.4 Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintoprosessissa

Oikeusturvan soveltamisala on laaja, sillä se koskee oikeusturvaa sekä hallintoviranomaisessa (hyvä hallinto) että tuomioistuimissa (oikeudenmukainen oikeudenkäynti). Hallintoprosessin ja erityisesti hallintotuomioistuimissa toteutettavan oikeusturvan kannalta oikeusturvaan kuuluvat perustuslain 21 §:n mukaan seuraavat kolme peruselementtiä, jota täydentävät toisiaan ja muodostavat kokonaisuuden:

- 1) oikeusturvan saatavuus ja pääsy tuomioistuimeen
- 2) oikeus asianmukaiseen ja viivytyksettömään käsittelyyn tuomioistuimessa
- 3) oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja sen keskeisten takeiden määrittely<sup>157</sup>

Oikeudenkäyntiä yhtenäisesti sääntelevän hallintolainkäyttölain voidaan arvioida määrittelevän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin laadullinen perustaso hallintoprosessissa, vaikka sääntely ei kaikilta osin olekaan riittävän täsmällinen ja ajanmukainen.

Perusoikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin korostaa erityisesti hallintoprosessin menettelyllistä laatua. Samalla se vahvistaa hallintoprosessin tehtävää oikeudenkäyntinä, jonka kohteena on hallintopäätöksellä perustettu tai muotoiltu julkisoikeudellinen suhde. Kun hallintoprosessissa käydään oikeutta tämän oikeussuhteen lainmukaisesta sisällöstä ja ratkaistaan oikeussuhteeseen liittyviä oikeudellisia erimielisyyksiä, hallintoprosessi irtautuu yhä selvemmin perinteisestä hallinnollisen lainkäytön taustastaan itsenäisen, osapuolista riippumattoman oikeudenkäynnin suuntaan. Hallintoprosessia pitää siksi voida tarkastella erillään hallinnosta, hallinto-organisaatiosta, hallintomenette-

---

<sup>155</sup> Mäenpää 2007, s. 57.

<sup>156</sup> Mäenpää 2007, s. 58.

<sup>157</sup> Mäenpää 2007, s. 68.

lystä ja hallinnon muusta valvonnasta. Vastaavasti hallintoprosessin ja yleisen prosessin yhtäläisyydet voivat edelleen vahvistua.<sup>158</sup>

Hallintoprosessin perustehtävänä voidaan pitää oikeusturvan toteuttamista viranomaisen ja yksityisen välisessä suhteessa.<sup>159</sup> Hallintoprosessin valvonnallinen tehtävä liittyy taivotteeseen taata aineellisen oikeuden vaatimusten mukainen ja muodollisesti oikea ratkaisu. Hallintopäätöksen lainmukaisuuden arviointi on käytännössä muodostunut hallintoprosessin pääasialliseksi kohteeksi. Hallintoprosessin ohjausfunktiolla on kaksi peruskohdetta. Hallintoprosessissa tehtävillä ratkaisulla voidaan ohjata sekä lainsäädännön tulkintaa että soveltamista viranomaisissa, mutta niillä voidaan usein ohjata myös suoraan lainsäädännön kohteena olevien ihmisten ja yhteisöjen toimintaa.<sup>160</sup> Instrumentaalinen funktio korostaa hallintoprosessin merkitystä objektiivisen lainmukaisuuden, lainsäädännön noudattamisen ja toteuttamisen takeena.<sup>161</sup>

Hallintoprosessin on täytettävä oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuteen sisältyvät erityiset laadulliset vaatimukset. Ne on ilmeisesti mahdollista toteuttaa riippumatta siitä, miten hallintoprosessin funktiot määritellään ja miten niitä painotetaan. Etenkin hallintoprosessin osapuolten vastavuoroisen ja tasapuolisen kohtelun varmistaminen on joka tapauksessa otettava huomioon yksilön oikeusturvaa toteutettaessa. Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin elimellisesti liittyvä tuomioistuimen riippumattomuuden vaatimus voi rajoittaa esimerkiksi hallintoprosessin instrumentaalisen funktion toteuttamista. Riippumattomuus on erityisen tärkeä myös hallintoprosessin valvonnallista ja ohjaavaa funktiota toteutettaessa.<sup>162</sup>

## **VI PÄÄSY TUOMIOISTUIMEEN JA JATKOVALITUSOIKEUS**

### **1 Mielenterveyslain mukainen muutoksenhaku ja valituskelpoiset päätökset**

Mielenterveyslain 24 §:n 1 momentin mukaan hoitoon määräämistä, hoidon jatkamista, omaisuuden haltuunottoa tai yhteydenpidon rajoittamista koskevista päätöksistä voidaan valittaa 14 päivän kuluessa hallinto-oikeuteen. Valitusaika alkaa päätöksen tiedok-

---

<sup>158</sup> Mäenpää 2007, s. 35.

<sup>159</sup> Mäenpää 2007, s. 33.

<sup>160</sup> Mäenpää 2007, s. 37–38.

<sup>161</sup> Mäenpää 2007, s. 40.

<sup>162</sup> Mäenpää 2007, s. 43.



sisäannista. Muutoksenhausta on muutoin voimassa mitä siitä hallintolainkäyttölaissa säädetään. Mielenterveyslain 24 §:n 3 momentin mukaan valitus sekä sairaalan lääkärin että Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen päätöksestä voidaan valitusviranomaiselle osoitettuna antaa valitusajan kuluessa myös sairaalaan sen psykiatrisesta hoidosta vastaavalle ylilääkärille tai muulle tehtävään määrätylle henkilölle. Ylilääkärin on lähetettävä valituskirjelmä sekä valituksenalaisen päätöksen perusteena olevat asiakirjat ja valituksen johdosta antamansa lausunto viipymättä valitusviranomaiselle. Mikäli potilas on lähettänyt valituskirjelmänsä suoraan hallinto-oikeuteen, pyytää hallinto-oikeus valituksen johdosta sairaalan psykiatriselta lääkäriltä lausunnon.

Mielenterveyslain mukaan alaikäisen potilaan hoitoon määräämistä tai hoidon jatkamista koskevaan päätökseen saa 12 vuotta täyttänyt alaikäinen hakea itse muutosta. Lisäksi muutoksenhakuun ovat oikeutettuja hänen vanhempansa ja huoltajansa sekä henkilö, joka on vastannut alaikäisen hoidosta ja kasvatuksesta välittömästi ennen hoitoon määräämistä. Samoin alaikäisen yhteydenpidon rajoittamista koskevaan päätökseen saavat hakea muutosta 12 vuotta täyttänyt alaikäinen itse, hänen huoltajansa tai muu laillinen edustajansa sekä muu asianosainen, jonka yhteydenpitoa lapseen on päätöksellä rajoitettu.

Mielenterveyslaki takaa valitusoikeuden päätöksistä, jotka koskevat tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä ja tällaisen hoidon jatkamista. Lisäksi valituskelpoinen on Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lain 21 § 2 momenttiin perustuva päätös, jolla rangaistukseen tuomitsematta jätetty henkilö on määrätty sairaalaan tutkittavaksi hänen psykiatrisen hoitotarpeensa selvittämiseksi, sekä 19 §:n 1 momenttiin perustuva päätös, jolla rikoksesta syytetty kehitysvammainen henkilö on määrätty tahdonvastaiseen erityishuoltoon.

Valitusoikeutta ei ole tarkkailulähetteen perusteella tehtävästä henkilön tarkkailuun ottamisesta. Valittaa ei voi myöskään päätöksestä, jolla on evätty potilaan esittämä pyyntö poistua sairaalasta ennen kuin hoitoon määräämistä tai jatkohoitoa koskevan päätöksen voimassaoloaika on umpeutunut.<sup>163</sup>

On mahdollista, että ainakin jälkimmäisen päätöksen osalta valitusoikeus voidaan nojata suoraan perustuslain 7 §:n 3 momenttiin ja 21 §:n 1 momenttiin. Valitusoikeutta tarkkai-

---

<sup>163</sup> Tuori, Kotkas 2008, s. 544.

luun ottamista ja sairaalasta poistumispyynnön epäämistä koskeviin päätöksiin voidaan arvioida esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5(4) artiklan kannalta. Jo tarkkailuun ottaminen merkitsee potilaan vapauden riistämistä, mutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännössä on kuitenkin katsottu, että mahdollisuus saattaa vapaudenriiston laillisuus tuomioistuimen tutkittavaksi ei ole välttämätön lyhytaikaisissa vapauden menetyksissä, erityisesti silloin kun tuomioistuinkäsittelyä ei voida järjestää. Oikeuskäytännön mukaan ainakin kuusi päivää tai sitä pidempi vapaudenriisto on voitava saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.<sup>164</sup>

Mielenterveyslain 4 a luvun mukaisia rajoitustoimenpiteitä koskeviin päätöksiin, ei ole yleensä muutoksenhakuoikeutta. Hallituksen esityksessä<sup>165</sup> tätä perusteltiin sillä, että toimenpiteet ovat luonteeltaan niin sanottua tosiasiallista hallintotoimintaa. Hallituksen esityksen mukaan valitusoikeus olisi ulottunut vain mielenterveyslain 22 j §:n tarkoitamaan päätökseen potilaan yhteydenpidon rajoittamisesta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon<sup>166</sup> mukaisesti valitusoikeuden piiriin saatettiin myös lain 22 g §:ssä tarkoitettu päätös potilaan omaisuuden ottamisesta toimintayksikön haltuun.<sup>167</sup>

Hallitus ehdotti mielenterveyslakiin valituskieltosäännöstä, jonka mukaan sairaalan lääkärin muihin kuin valitusoikeuden piiriin erikseen saatettuihin päätöksiin ei olisi saanut hakea muutosta. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että kieltö esti muutoksenhaun myös silloin, kun rajoitustoimenpide koski perustuslain 21 §:n mukaisesti yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia. Perustuslakivaliokunnan mukaan potilaan eristäminen tai sitominen muodostuu pitkittyessään sellaiseksi hänen oikeuksiaan koskevaksi laillisuus-kysymykseksi, jonka hän voi saattaa suoraan perustuslain 21 §:n nojalla tuomioistuimen käsiteltäväksi. Siten pidettiin valtiosääntöoikeudellisesti selkeimpänä, että lakiehdotuksesta poistetaan valituskieltoa koskeva säännös.<sup>168</sup>

Mielenterveyslain 24 §:n 1 momenttiin on kuitenkin lisätty jatkovalituskieltosäännös potilaan omaisuuden haltuunottoa koskevasta päätöksestä (732/05). Hallituksen esityksen<sup>169</sup> mukaan valituskiellon piiriin olisi tullut kuulua myös yhteydenpidon rajoittami-

---

<sup>164</sup> Tuori, Kotkas 2008, s. 544–545.

<sup>165</sup> HE 115/2011 vp, s. 34–35.

<sup>166</sup> PeVL 34/2001 vp.

<sup>167</sup> Tuori, Kotkas 2008, s. 545–546.

<sup>168</sup> Tuori, Kotkas 2008, s. 546.

<sup>169</sup> HE 112/2004 vp, s. 28.

sesta annetut päätökset. Lakivaliokunta<sup>170</sup> kuitenkin katsoi, ettei yhteydenpidon rajoittaminen perustu ainakaan mielenterveyslain 22 j §:n 2 momentin sanamuodon mukaan pelkästään lääketieteelliseen arvioon ja että kaksiasteisen muutoksenhakumahdollisuuden rajoittamiselle ei ollut esitetty siltä vaadittavia painavia perusteita. Siten yhteydenpidon rajoittamista koskevista päätöksistä on edelleen jatkovalitusoikeus.<sup>171</sup>

## 2 Valitus

### 2.1 Valitusoikeus

Valitus on säännönmukaisena muutoksenhakukeinona keskeisin hallintolainkäytön oikeusturvakeino. Hallinnon lainalaisuus edellyttää, että valitus on käytettävissä riittävässä laajuudessa. Lainalaisuuden valvonnassa muutoksenhakua täydentävät virkatoiminnan rikosoikeudellinen, vahingonkorvausoikeudellinen ja virkamiesoikeudellinen vastuunalaisuus, mutta ainoastaan muutoksenhaku voi tuottaa oikaisun virheelliseen päätökseen.<sup>172</sup> Hallintolainkäyttölain 4 §:n mukainen valitusoikeutta koskeva säännös ei sisällä itsenäistä säännöstä oikeudesta valittaa, vaan valitusoikeus määräytyy tarkemmin luvun muiden pykälien perusteella.<sup>173</sup> Valitus voidaan tehdä ainoastaan päätöksestä, joten sitä ei voida käyttää kaikkeen hallintotoimintaan, kuten esimerkiksi tosiasialliseen hallintotoimintaan.<sup>174</sup>

Valitusoikeussäännös voidaan siis ymmärtää oikeusjärjestelmällemme ominaisen valitusoikeuden ilmaukseksi. Valitusoikeutta koskevat säännökset on laadittava niin selviksi, ettei muutoksenhakuoikeudesta ole epävarmuutta ja että muutoksenhaku avataan selkeästi kaikkiin sellaisiin päätöksiin, joissa voi olla kysymys oikeusturvasta ja joissa muutoksenhaku erityisesti hallintotuomioistuimeen on sovelias oikeusturvakeino. Tämä peruseriaate ilmenee myös nykyisestä perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksestä, kuten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista.<sup>175</sup>

Perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle taattu oikeus saada oikeusturvaa on kytketty kahteen tarkentavaan edellytykseen. Oikeus saada oikeusturvaa kohdistuu ensinnäkin

<sup>170</sup> LaVL 7/2005 vp.

<sup>171</sup> Tuori, Kotkas 2008, s. 546–547.

<sup>172</sup> HE 217/1995 vp, s 21.

<sup>173</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, s. 70.

<sup>174</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, s. 72.

<sup>175</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, s. 73–74.

oikeusturvaa tarvitsevan oikeutta tai velvollisuutta koskevaan päätökseen. Toiseksi jokaisella on oikeus saada oikeusturvaa, kun päätös koskee tämän omaa asiaa eli hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan. Oikeus saada oikeusturvaa on siten perustaltaan yksilön omaa oikeusasemaa ja omaa asiaa koskeva perusoikeus. Oikeus koskee myös pääsyä hallintoprosessiin. Hallintolainkäyttölain 4 §:n mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Valitusoikeuden perusoikeussuojan ulottuvuus perustuu siis sellaisiin tulkinnallisesti suhteellisen avoimiin käsitteisiin kuin *oikeus ja velvollisuus*, niitä *koskeva päätös* sekä oikeuksien ja velvollisuuksien *haltija*.<sup>176</sup>

Koska asianosaisella tarkoitetaan hallintoprosessissa sitä, jolla on oikeus saattaa oikeusasemaansa koskeva päätös hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi<sup>177</sup>, on hallinto-oikeudessa mielenterveyslain mukaisissa valitusasioissa asianosaisena tahdosta riippumattomaan hoitoon määrätty potilas. Psykiatrinen potilas on tällöin hoitoon määräämistä koskevan päätöksen välitön kohde eli julkisoikeudellisen suhteen toinen osapuoli.<sup>178</sup> Toisaalta myös potilaan edunvalvojalla on vajaavaltaisen henkilön asioista vastaavana aina valitusoikeus potilaan hoitoon määräämistä koskevasta päätöksestä. Kuten edellä on mainittu, valitusoikeus on alaikäisten potilaiden osalta myös hänen vanhemmillaan tai huoltajillaan.

## 2.2 Valituskelpoisuus

Jokainen viranomaisen hallintoasian käsittelyn kuluessa tai täytäntöönpanon yhteydessä tekemä toimenpide ei voi olla erikseen valituksen kohteena. Tämä ei olisi yksityisen oikeusturvan kannalta tarpeellista eikä muutoksenhakujärjestelmän toimivuuden kannalta asianmukaista. Valitusmahdollisuus on keskitetty niihin toimenpiteisiin, joilla viranomaisen on ratkaissut asian tai muulla tavoin päättänyt sen käsittelyn.<sup>179</sup> Hallintolainkäyttölain 5 §:n mukaan valitusta ei siten saa tehdä hallinnon sisäisestä määräyksestä, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista. Pääsääntö on, että lopullisen

<sup>176</sup> Mäenpää 2007, s. 263–265.

<sup>177</sup> Mäenpää 2007, s. 269.

<sup>178</sup> Mäenpää 2007, s. 270: asianosainen on päätöksen välitön kohde eli julkisoikeudellisen suhteen toinen osapuoli, yleensä yksityinen oikeussubjekti.

<sup>179</sup> HE 217/1995 vp, s. 38.

asiaratkaisun tai asian tutkimatta jättämisen sisältäviin päätöksiin voidaan hakea muutosta. Pääasiaratkaisulla asian vireilläolo asiaa käsittelevässä viranomaisessa lakkaa.<sup>180</sup>

Päätöksen valituskelpoisuuden arviointi kuuluu ensi vaiheessa ratkaisun tehneelle viranomaiselle, jonka tulee liittää valituskelpoiseen päätökseen valitusosoitus.<sup>181</sup> Hallintolain 47 §:n mukaan päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus. Valitusosoituksessa on mainittava valitusviranomainen, viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava sekä valitusaika ja mistä se lasketaan. Samoin valitukseen on hallintolain mukaan liitettävä oikaisuvaatimusohjeet, mikäli päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädetyssä oikaisuvaatimusmenetelyssä.

Yleissäännöksessä ei voida nimenomaisesti luetella kaikkia niitä tilanteita, joissa viranomaisen toimenpide on valituskelpoinen. Valitusoikeussäännös on jätetty riittävän väljäksi, jotta se antaa lain soveltajalle mahdollisuuden erilaisten ratkaisutilanteiden arviointiin siten, että asianosaisen oikeusturva ja muutoksenhakumenettelyn kokonaisuus otetaan huomioon.<sup>182</sup>

### **2.3 Hoitoonmääräämispäätöksistä tehtyihin valituksiin liittyvät kantelut**

Usein hoitoonmääräämispäätöksistä hallinto-oikeudelle tehtyihin valituksiin liittyy myös kanteluksi katsottuja vaatimuksia ja huomautuksia. Potilas voi valittaa pakkohoitoon määräämisen lisäksi muun muassa sairaalassa saamastaan lääkityksestä, eristämisestä ja muista sairaalahoidon sisältöön liittyvistä toimenpiteistä. Nämä vaatimukset hallinto-oikeus joutuu hallinto-oikeuslain 3 §:n ja hallintolainkäyttölain 51 §:n 2 momentin nojalla jättämään toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta. Hallinto-oikeuden antamiin päätöksiin ei yleensä myöskään sisälly ohjausta siitä, mille viranomaiselle kantelu tulisi tehdä. Mielenterveyslain 4 a luvussa mainitaan toimenpiteet, joista ei voi valittaa, mutta on mahdollista kannella. Kanteluja käsittelevät muun muassa aluehallintoviranomaiset sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. Kanteluita lähetään useasti myös eduskunnan oikeusasiamiehelle sekä oikeuskanslerille.

---

<sup>180</sup> Tarukannel, Jukarainen 1999, s. 107.

<sup>181</sup> HE 217/1995 vp, s. 38.

<sup>182</sup> HE 217/1995 vp, s. 38.

## 2.4 Mielenterveyspotilaiden vaatimuksia ja valitusperusteita hallinto-oikeudessa

Mielenterveyslain mukaisen valituksen päävaatimukset ovat yleensä samankaltaiset. Potilas vaatii hoitoonmääräämispäätöksen kumoamista ja psykiatrisen sairaalahoidon määräämistä lopettavaksi. Lähes yhtä usein potilaan vaatimukseen kuuluu pyyntö suullisen käsittelyn toimittamisesta. Suullista käsittelyä vaaditaan potilaan itsensä sekä todistajien kuulemiseksi. Potilas voi myös vaatia saada esittää kysymyksiä potilaan hoidosta päätäville lääkäreille. Myös sairaalan ulkopuolisen, riippumattoman lääkärin lausuntoa vaaditaan usein hankittavaksi. Potilaan mukaan asian puolueettoman käsittelyn varmistaminen edellyttää sairaalan ulkopuolisen tai valtion mielisairaaloihin nähden riippumattoman lääkärin lausuntoa.

Tavallisinta on, että potilas kiistää mielisairautensa. Hän väittää, että lääkärinlausunnoissa olevat virheelliset tiedot ja johtopäätökset asettavat lausunnon ratkaisun pohjan kyseenalaiseksi tai että hoitoonmääräämispäätöksessä esitetyt perustelut eivät pidä paikkaansa. Kun potilas ilmoittaa olevansa täysin terve, hän ei ole myöskään vaaraksi omalle tai muiden henkilöiden terveydelle ja turvallisuudelle. Potilas kiistää psykiatrisen sairaalahoidon tarpeensa ja ilmoittaa tulevansa toimeen avohoidossa. Potilaan mukaan sairauskertomukseen ei ole kirjattu edellisen hoitoonmääräämispäätöksen jälkeen taikka viime aikoina yleisestikään mitään mielisairautta ilmentävää tai kuvastavaa seikkaa.

Potilas saattaa myös myöntää olevansa mielisairas, mutta mikäli hänet vain päästetään ”siviiliin”, hän on valmis käyttämään avohuollon mielenterveyspalveluja. Pitkä osasto- hoitojakso on potilaan mukaan usein auttanut niin, että hoitoa tulisi jatkaa nyt muiden mielenterveyspalvelujen keinoin. Moni kriminaalipotilas katsoo, että rikollisen teon katuminen on osoitus siitä, että hoidon tarvetta ei enää ole. Valituksessa on myös usein tuotu ilmi, että pelkkä oletus siitä, että ilman hoitoa potilaan sairaus pahenisi, ei ole riittävä peruste tahdonvastaiselle hoidolle.

Myös mielenterveyslain tulkintaan on otettu kantaa valituksissa. Potilas on saattanut huomauttaa, että henkilökohtaista vapautta rajoittavia, mielenterveyslaissa säädettyjä tahdosta riippumattoman psykiatrisen sairaalahoidon edellytyksiä on tulkittava tiukasti. Potilaan mielestä hänet on näin ollen otettu tahdosta riippumattomaan hoitoon liian heikoin perustein.

### 3 Alistus

Alistamisella tarkoitetaan toimenpidettä, jolla viranomainen toimittaa asianomaisia säännöksiä noudattaen päätöksensä ylemmän viranomaisen tutkittavaksi ja vahvistettavaksi.<sup>183</sup> Alistus on hallintoprosessin vireillepanomuoto, jonka perusteella hallinto-oikeus tutkii henkilökohtaisen vapauden rajoittamista tai menettämistä koskevan toimenpiteen laillisuuden. Hallinnollisessa menettelyssä päätetyn vapaudenmenetyksen lainmukaisuus kuuluu hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Alistamisvelvollisuus perustuu aina erityiseen säännökseen, kuten mielenterveyslain 11–13 §:iin. Alistusmenettelyn keskeisenä tarkoituksena on turvata potilaan tai lapsen oikeusturva viran puolesta.<sup>184</sup>

#### 3.1 Valitusviranomaisen alistusasiassa

Mielenterveyslain mukaisesti alistusviranomaisena mielenterveysasioissa toimii hallinto-oikeus. Alistettavassa asiassa viranomainen tekee normaaliin tapaan hallintopäätöksen, mutta päätöksen voimaantulo edellyttää alistusviranomaisen suorittamaa päätöksen vahvistamista. Ilman vahvistamista päätös on tehoton ja vaikutukseton.<sup>185</sup>

#### 3.2 Muutoksenhaku alistettavassa asiassa

Alistettavaan päätökseen saa hakea muutosta kuten muihinkin hallintopäätöksiin. Valitustie seuraa näissä tapauksissa alistustietä. Alistettavasta päätöksestä tehty valitus on muistutuksen luonteinen ja se käsitellään alistusviranomaisessa yhdessä alistetun päätöksen kanssa, joten valitus tulee otettavaksi huomioon vahvistamista harkittaessa.<sup>186</sup> Alistettavassa asiassa on ensin ratkaistava mahdollinen valitus ja vasta sitten muutoin tutkittava alistettu päätös.<sup>187</sup> Myös alistuksen käsittelyssä noudatetaan soveltuvin osin valituksen käsittelyä koskevia hallintolainkäyttölain säännöksiä.<sup>188</sup>

---

<sup>183</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, s. 153.

<sup>184</sup> Mäenpää 2007, s. 617–618.

<sup>185</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, s. 154.

<sup>186</sup> Laakso ym. 1989, s. 245.

<sup>187</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, s. 156.

<sup>188</sup> Mäenpää 2007, s. 618.

Tällaista viranomaisaloitteista vireillepanoa saattamalla päätös alistuksella tuomioistuimen arvioitavaksi voidaan pitää yhtenä keinona toteuttaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta saada asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.<sup>189</sup>

Hoitoonmääräämispäätöksestä on aina valitusmahdollisuus hallinto-oikeuteen. Sairaalan lääkärin hallinto-oikeudelle alistamaa, henkilön tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä koskevaa päätöstä ei voida hallinto-oikeudessa vahvistaa, ennen kuin valitus-aika päätöksestä on kulunut umpeen. Siitä, että alistettavassa asiassa tehdystä hallinto-päätöksestä voidaan valittaa, on katsottu oikeuskäytännössä seuraavan, että jos alistettavasta päätöksestä ei ole valitettu alustusviranomaiselle, alustusviranomaisen päätöksestä, jolla päätös on vahvistettu, ei ole jatkovalitusoikeutta. Tätä periaatetta ei ole kuitenkaan noudatettu muun muassa mielenterveysasioissa, joissa yksilön oikeusturva on korostetusti esillä.<sup>190</sup>

#### **4 Toimivaltainen hallinto-oikeus**

Hallinto-oikeudet ovat alueellisia hallintotuomioistuimia, joiden alueellinen toimivalta määräytyy maakuntajaon mukaan.<sup>191</sup> Hallintolainkäyttölain 12 §:ään sisältyvät yleiset säännökset hallinto-oikeuden alueellisen toimivallan määräytymisestä valitusasioissa. Oikeuspaikkasäännöksen ottamisella lakiin on haluttu selventää toimivaltaa. Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy sillä perusteella, missä tuomiopiirissä valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen toimipaikka sijaitsee.<sup>192</sup>

Hallintolainkäyttölain 12 §:n mukaisesti valitus tehdään siten sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä on sen viranomaisen toimialue, jonka päätöksestä valitetaan. Jollei tätä perustetta voida käyttää, valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee tai, jollei tätäkään perustetta voida käyttää, sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätös on tehty.

Hallinto-oikeuslain 3 §:n mukaan hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka säädetään kuuluviksi sen toimivaltaan hallintolainkäyttölaissa tai muussa laissa.

---

<sup>189</sup> Mäenpää 2007, s. 618.

<sup>190</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, s. 155. KHO 1991 A 56

<sup>191</sup> Mäenpää 2007, s. 209.

<sup>192</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, s. 156–157.



## 5 Asian selvittäminen ja virallisperiaate

Hallinnon lainalaisuus, tehokkaan oikeussuojan vaatimus, hallintoasioiden indispositiivinen luonne, osittain puutteellinen kaksiasianosaisuus sekä julkinen intressi edellyttävät, että hallintolainkäytössä asia pyritään selvittämään aineellisen totuuden saavuttamiseksi. Asian selvittämistä ei voida jättää pelkästään niiden tosiseikkojen varaan, joihin asianosaiset oma-aloitteisesti vetoavat ja jotka he tuovat oikeudenkäyntiaineistoksi.<sup>193</sup>

Hallintolainkäyttölain 33 §:n mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Kyseinen pykälä sääntelee siten yleisen periaatteen tasolla sitä, missä määrin asian ratkaisemiseksi tarvittavan oikeudenkäyntiaineiston hankkiminen kuuluu joko lainkäyttöviranomaiselle tai asianosaiselle. Selvittämällä tarkoitetaan sellaista selonottamista tosiseikoista, joka on mahdollista tutkimisvallan laajuuden, oikeuskeinon erityispiirteiden ja muiden sellaisten seikkojen rajoissa.<sup>194</sup> Lisäksi selvittämällä tarkoitetaan päätöksenteon perustaksi soveltuvan informaation hankkimista, vastaanottamista, käsittelyä ja arviointia.<sup>195</sup> Pykälä on sanamuodoltaan kirjoitettu sellaiseksi, että se kuvaa lähinnä prosessin johtamista siten, että aineellinen totuus voi toteutua. Lisäksi sen loppuosa määrittää tarkemmin miten ja missä laajuudessa viranomaisen on toteutettava selvittämiskäytännön käytännössä.<sup>196</sup>

Käsittely- ja selvittämiskäytännössä vireillepantua asiaa käsitellään hallintotuomioistuimessa siten, että se on sisällöllisesti ja muodollisesti valmis päätösharkinnan ja päätöksenteon kohteeksi. Päätöksenteon perustaksi tarvittavan informaation hankintaan, käsittelyyn ja arviointiin osallistuvat tuomioistuimen ohella myös prosessin osapuolet.<sup>197</sup> Asianosaisten on pystyttävä esittämään ainakin jonkinasteinen vähimmäisnäyttö vaati-

<sup>193</sup> HE 217/1995 vp, s. 58.

<sup>194</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, s. 246.

<sup>195</sup> Mäenpää 2007, s. 355.

<sup>196</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, s. 246.

<sup>197</sup> Mäenpää 2007, s. 355.

muksensa perusteista. Asiassa aikaisemmin päätöksen tehnyt hallintoviranomainen rinnastetaan hallituksen esityksen mukaan tässä suhteessa osittain asianosaiseen, vaikka tämä hallintoviranomainen ei muodollisesti ole asianosainen.<sup>198</sup> Valitusviranomaisen tehtävänä on jo menettelyn alkuvaiheessa johtaa prosessia siten, että asianosaiset voivat esittää oikeudenkäyntiaineistonsa.<sup>199</sup>

Useasti pelkkä kirjelmien vaihto tuottaa riittävän oikeudenkäyntiaineiston asian ratkaisemiseksi. Mikäli tämä ei kuitenkaan riitä, on valitusviranomaisen jatkettava asian selvittämistä ensisijaisesti osoittamalla asianosaiselle tai päätöksen tehneelle viranomaiselle, miltä osin asiassa on vielä epäselvyyttä. Jos tämäkään menettely ei tuota tarpeellista selvitystä, on valitusviranomaisen harkittava lisäselvityksen hankkimista viran puolesta. Valitusviranomaisen rooliin asian selvittämisessä ja siihen liittyvässä materiaalisessa prosessinjohtossa vaikuttavat käytännössä kysymyksessä olevan oikeussuojakeinon erityispiirteet, kyseisen asiaryhmän ja yksittäisen asian erityispiirteet, esillä oleva prosessitilanne, arvio asianosaisen kyvystä huolehtia asian selvittämisestä, se, onko kyseessä yksityinen vai julkinen asianosainen, asiamiehen käytön merkitys ja se, miten selvitys on halvimmin ja yksinkertaisimmin hankittavissa.<sup>200</sup>

Virallisperiaatteessa on kysymys siitä, että oikeussuojaa annetaan asianosaisten tahdosta riippumatta eli viran puolesta. Periaate nojautuu asian taustalla olevaan julkiseen intressiin ja sitä noudatetaan asioissa, joissa sovinto ei ole sallittu (indispositiiviset asiat).

Hallintolainkäytössä virallisperiaate sisältää paitsi hallintolainkäyttöviranomaisen käytössä olevien asian selvittämistoimenpiteiden soveltamisen myös aktiivisen prosessinjohton. Kyse on ollut erityisestä vastuusta asian saamiseksi selvitetyn ja oikeusturvan saamisen hallintoprosessissa ei tulisikaan keskeisesti nojata osapuolten taitoon ja kykyyn hoitaa asiaansa. Virallisperiaatteen kannalta tärkeänä on nähty hallintolainkäyttötoiminnan läheinen ja olennainen yhteys hallintotoimintaa sääntelevään normistoon ja tämän yhteyden vaikutus asian selvittämiselle asetettaville vaatimuksille hallintoprosessissa. Tämä tausta on otettava huomioon, vaikka nykyään virallisperiaatteen käytännön merkitykseen vaikuttaa ensinnäkin se, että hallinnon oikeusturvakoneisto rakentuu erillisen puolueettoman ja riippumattoman hallintotuomioistuimen varaan. Toiseksi viral-

---

<sup>198</sup> HE 217/1995 vp, s. 58.

<sup>199</sup> Tarukannel, Jukarainen 1999, s. 210.

<sup>200</sup> Tarukannel, Jukarainen 1999, s. 210–211.

lisperiaatteen asemaan vaikuttavat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteet sekä hallintoprosessin erillinen ja itsenäinen sääntely hallintolainkäyttölaiissa.<sup>201</sup>

Hallintolainkäyttöön on siis vakiintunut virallisperiaate. Virallisperiaate tarkoittaa hallintolainkäytössä erityisesti sitä, että hallintolainkäyttöviranomainen ei ole sidottu anosaisten tai muiden jutun osapuolten esittämiin tosiseikkoihin ja se voi hankkia näyttöä oma-aloitteisesti. Virallisperiaatteen yleisluonteisena sisältönä on hallintolainkäyttöviranomaisten velvollisuus huolehtia siitä, että asia tulee selvitettyksi.<sup>202</sup>

Virallisperiaatteella on kolme ilmenemistapaa asian selvittämisvaiheessa. Ensinnäkin virallisperiaatetta toteuttaa hallintotuomioistuimelle kuuluva *yleinen huolehtimisvelvollisuus*. Hallintotuomioistuimen tehtävänä on siten pitää huoli siitä, että asia on ennen sen ratkaisua tullut selvitettyksi. Konkreettinen selvittämisvastuu sen sijaan jakautuu edellä kerrotulla tavalla asian ja tilanteen mukaan tuomioistuimen ja prosessin osapuolten välillä. Virallisperiaatteen toisena elementtinä on viran puolesta hankittava selvitys. Hallintotuomioistuimella on velvollisuus hankkia selvitystä myös oma-aloitteisesti eli sillä on *aktiivinen selvitysvelvollisuus*. Asia- ja tilannesidonnaisen virallisperiaatteen mukaisesti selvittämisvelvollisuuden laajuus määräytyy käsittelyn tasapuolisuuden, oikeudenmukaisuuden ja asian laadun asettamien vaatimusten mukaisesti. Kolmantena virallisperiaate ilmenee hallintotuomioistuimen materiaalisessa prosessinjohtossa asian selvittämiseksi. Tuomioistuimen on huolehdittava siitä, että osapuolet voivat esittää selvityksensä ja että selvitysmenettely on muutenkin asianmukaista.<sup>203</sup>

## 6 Asiamies ja avustaja

Hallintolainkäyttölain 20 §:n mukaan asianosainen saa käyttää asiamiestä tai avustajaa. Asiamies on henkilö, joka toimii asianosaisen tai tämän lakimääräisen edustajan valtuuttamana edustajana päämiehensä nimissä ja tähän kohdistuvin oikeusvaikutuksin. Avustaja puolestaan toimii päämiehensä rinnalla tätä tosiasiallisesti auttaen. Avustajan käyttäminen tulee hallintolainkäytössä kysymykseen lähinnä suullisessa käsittelyssä. Avustajana voidaan pitää myös henkilöä, joka tosiasiallisesti laatii valituskirjelmän tai selityksen.<sup>204</sup>

<sup>201</sup> Tarukannel, Jukarainen 1999, s. 40–41.

<sup>202</sup> Tarujannel, Jukarainen 1999, s. 43–44.

<sup>203</sup> Mäenpää 2007, s. 368–369.

<sup>204</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, s. 179.

Hallintolainkäyttölain nojalla asiamiehenä tai avustajana saa toimia asianajaja tai muu rehellinen ja muuten siihen toimeen sopiva ja kykenevä täysi-ikäinen henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu. Asiamiehenä tai avustajana ei kuitenkaan saa toimia se, joka on osallistunut asian käsittelyyn viranomaisessa tai on ollut siinä vastapuolen asiamiehenä tai avustajana.

Hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus voivat mielenterveyslain 27 §:n mukaisesti määrätä tahdostaan riippumatta hoitoon määrätylle avustajan, jos hoitoon määrätty sitä pyytää tai tuomioistuin harkitsee sen määräämisen muutoin tarpeelliseksi. Oikeusavusta kyseisissä hallintotuomioistuimissa säädetään tarkemmin oikeusavusta annetussa laissa.

## **7 Oikeusapu**

Oikeusapulain mukaan oikeusapua annetaan valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen esimerkiksi hallintotuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista. Oikeusavun myöntäminen vapauttaa edunsaajan velvollisuudesta suorittaa muun muassa palkkiota oikeusapulain nojalla hyväksytylle avustajalle sekä toimituskirjamaksua pääasiaa käsittelevässä hallintotuomioistuimessa. Oikeusapua antavat valtion oikeusaputoimistossa toimivat julkiset oikeusavustajat sekä tehtävään suostumuksensa antaneet asianajajat ja muut yksityisen lakimiehet.

Psykiatrisen sairaalan pitkäaikaispotilaat ovat useimmiten sairautensa vuoksi työkyvyttömyyseläkkeellä. Tällöin heille myönnetään usein vähävaraisuuden vuoksi oikeusapua ilman omavastuuosuutta.

## **8 Käsittelyn viivytyksettömyys**

Kuten edellä on mainittu, käsittelyn viivytyksettömyydestä on säädetty niin perustuslain oikeusturvasäännöksessä kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa. Säännösten joustavien käsitteiden ” ilman aiheetonta viivytystä” sekä ”kohtuullisen ajan kuluessa” perusteella ei ole mahdollista määritellä yksiselitteistä ja yhtenäistä käsittelyai-

kaa. Viivytyksen aiheellisuuden ja käsittelyajan kohtuullisuuden arviointi edellyttää ta-  
pauskohtaisten erityispiirteiden ja prosessin luonteen huomioon ottamista.<sup>205</sup>

Käsittelyajan arviointikohteena hallintoprosessissa on koko menettelyn kestävä aika. Käsittelyajan laskeminen aloitetaan yleensä siitä, kun oikeutta tai velvollisuutta koskeva asia ensi kertaa saatetaan hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi. Mahdollisen oikaisuvaatimusmenettelyn vaatima aika huomioidaan, mutta EY-tuomioistuimen ennakkoratkaisun hankkimiseen kuluva aikaa ei. Prosessin päättymisajankohdaksi katsotaan asian ratkaisemishetki lopullisella, lainvoimaisella tuomiolla.<sup>206</sup>

Mielenterveyslain 26 §:n mukaan tahdosta riippumatta annettavaa hoitoa koskevat alistus- ja muutoksenhakuasiat sekä mielentilatutkimusta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisinä. Hallintoprosessin keskimääräinen käsittelyaika Kuopion hallinto-oikeudessa vuonna 2011 oli viisi kuukautta. Mielenterveysasiat käsitellään niiden kiireellisyyden vuoksi kuitenkin huomattavasti nopeammin. Mielenterveysasioissa käsittelyaika Kuopion hallinto-oikeudessa oli noin kolmesta viikosta kahteen ja puoleen kuukauteen. Asian jouduttamiseksi, pyydetessä valitusasiassa lausuntoa ylilääkäriltä ja lausuntoon selitystä potilaalta, käytetään lyhyempiä määräaikoja. Käytännössä keskimääräinen määräaika on 14 päivää. Eduskunnan oikeusasiamies on kuitenkin 10.8.2011 antamallaan ratkaisulla puuttanut vapaudenriiston tuomioistuinkontrollin viivästymiseen mielenterveysasiassa. Asiassa oli kyse kantelusta, jonka henkilö A oli tehnyt asiansa viipymisestä Kuopion hallinto-oikeudessa. Kyse oli vuonna 2008 ratkaistusta asiasta, joka koski psykiatriseen sairaalahoitoon määräämistä. Asian käsittelyaika tuomioistuimessa oli tuoloin ylittänyt kolme kuukautta.

A:n valitus oli tullut vireille hallinto-oikeuteen 12.12.2007. Kun sairaalalta oli pyydetty ja saatu lääkärin antama lausunto, A:lle oli varattu tilaisuus antaa selitys. Tämän jälkeen asiassa oli päätetty toimittaa suullinen käsittely. Toimitetussa suullisessa käsittelyssä 19.3.2008 A oli kuitenkin peruuttanut valituksensa, koska hän oli päässyt pois sairaalahoitosta 16.3.2008. Tästä johtuen lausunnon antaminen asiassa oli rauennut. Hallinto-oikeus antoi asiassa päätöksen 1.4.2008.

---

<sup>205</sup> Mäenpää 2007, s. 469.

<sup>206</sup> Mäenpää 2007, s. 470.

Hallinto-oikeustuomari B oli todennut, että A:n valitus oli tullut vireille 12.12.2007 ja hänen hoitonsa sairaalassa oli päättynyt 16.3.2008. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan tarkoittamaa vapaudenriistoa oli kestänyt kolme kuukautta ja neljä päivää. Mielenterveyslain 26 §:n tarkoittamaa kiireellistä käsittelyä koskeva vaatimus ei ollut B:n mukaan voinut koskea 19.3.2008 jälkeistä aikaa, koska A oli peruuttanut valituksensa, eikä hänellä ollut hallinto-oikeuden 1.4.2008 antamaan päätökseen nähden enää intressiä. Yhteenvedona hallinto-oikeustuomari B totesi, että hallinto-oikeus oli käsitellyt kantelijan valitusasian hallinto-oikeudelle annettujen resurssien puitteissa edellä mainittujen säännösten edellyttämällä tavalla kiireellisenä. Käsittelyaikaa pidentävänä seikkana oli ollut kantelijan vaatimuksesta toimitettu suullinen käsittely.

Oikeusasiamiehen mukaan vapaudenriistoon liittyvässä oikeussuojajärjestelyssä ensisijaista on päätöksen laillisuuden nopea ja riittävän perusteellinen arviointi riippumattomassa tuomioistuimessa, jolla tulee myös olla mahdollisuus päättää vapaudenriiston välittömästä päättämisestä. Vapaudenriiston laillisuutta arvioidaan sekä aineellisten että menettelyllisten vaatimusten kannalta, ja huomioon tulee ottaa kansallisen sääntelyn lisäksi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutuminen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei ole johdettavissa täsmällisiä aikarajoja sille, kuinka kauan mielenterveydellisin perustein tapahtuvan vapaudenriiston tuomioistuincontrollissa saa kulua aikaa. Vertailutauksiksi voidaan mainita, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut käsittelyajan kohtuuttomaksi muun muassa tapauksissa, joissa käsittelyaika on ollut 33 päivää, kaksi kuukautta ja 17 päivää, kaksi kuukautta ja 24 päivää, 24 päivää sekä yli viisi viikkoa. Käsillä olevassa tapauksessa A:n vapaudenriiston alkamishetki tuli määritellä siitä, kun A oli otettu tarkkailulähetteellä sairaalaan tarkkailujaksolle 3.–7.12.2007. Vapaudenriisto oli päättynyt 16.3.2008. Näin ollen A:n vapaudenmenetystä oli kestänyt 103 vuorokautta.

A:n valitus oli ollut sen vireille tulosta aina asian käsittelyn päättymiseen saakka (päättymisen suullisessa käsittelyssä) hallinto-oikeudessa tosiasiallisesti käsiteltävänä 98 päivää. Asian käsittelyn kesto oli aiheuttanut sen, että A ei ollut saanut tehokasta oikeusturvaa vapaudenmenetyksensä laillisuuden kontrolloimiseksi. Oikeusasiamies on pitänyt käsittelyaikaa mielenterveyslain 26 §:n, perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kappaleen vastaisesti kohtuuttoman pitkänä. Tilannetta oli lisäksi pahentanut se, että asiassa ei ollut ehditty suulliseen käsittelyyn ennen A:n vapaudenriiston päättymistä, vaikka aikaa tähän olisi ollut kolme kuukautta. Oikeusasiamies pää-

tyi ratkaisuun, jonka mukaan A:n oikeutta viivytyksettömään vapaudenriiston tuomioistuinkontrolliin oli loukattu.<sup>207</sup>

## 9 Valitus hallinto-oikeuden päätöksestä

Valitusta, joka tehdään hallintotuomioistuimen, yleensä hallinto-oikeuden valitukseen antamasta päätöksestä, kutsutaan jatkovalitukseksi.<sup>208</sup> Mielenterveyslain 24 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee potilaan omaisuuden halluunottoa, ei saa valittamalla hakea muutosta. Jatkovalitus on siten kyseisen säännöksen nojalla sallittu hoitoon määräämistä, hoidon jatkamista sekä yhteydenpidon rajoittamista koskevista päätöksistä. Kuopion hallinto-oikeuteen saapui vuonna 2011 runsaat 700 mielenterveysasiaa. Hallinto-oikeuden antamista päätöksistä tehtiin jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen noin 50 tapauksessa.

## 10 Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen muutoksenhaku

Mikäli Suomen valtion toiminta loukkaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen takaamia oikeuksia, loukkaus voidaan ihmisoikeussopimuksen 34 artiklan mukaisella yksilövalituksella saattaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi ja arvioitavaksi. Valitus voidaan saattaa koskemaan valtion ja kuntien hallintoviranomaisten, tuomioistuinten ja muiden julkista valtaa käyttävien toimintaa. Ihmisoikeustuomioistuimen valvontavaltaan kuuluu vain sopimuksen noudattaminen, joten muut kuin sopimuksessa nimenomaisesti turvatut oikeuksia koskevat viranomaistoimet ja laiminlyönnit eivät voi olla valituksen kohteena.<sup>209</sup>

Valituksessaan valittajan on ensinnäkin esitettävä, että kansallinen viranomainen on jollain osin konkreettisesti loukannut valittajan sopimuksessa turvattua oikeutta. Oikeudenloukkaus voi aiheutua niin hallintopäätöksestä, hallinnon tosiasiallisesta toiminnasta kuin tuomioistuimen virheellisestä menettelystäkin. Oikeudenloukkaus voi lisäksi olla viranomaisen positiivista velvoitetta koskeva laiminlyönti tai passiivisuus. Toiseksi valituksen tutkimisen edellytyksenä on, että valittaja on käyttänyt kaikki oikeudellisesti tehokkaat kotimaiset oikeusturvakeinot.<sup>210</sup> Kansallisen oikeusturvamenettelyn ensisijai-

---

<sup>207</sup> EOA 10.8.2011 Drno 1901/4/10.

<sup>208</sup> Mäenpää 2007, s. 298.

<sup>209</sup> Mäenpää 2007, s. 621.

<sup>210</sup> Mäenpää 2007, s. 621.

suutta korostaa ihmisoikeussopimuksen 13 artikla, jonka mukaan ”jokaisella on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt”. Turvautumista ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin ei kuitenkaan edellytetä, ellei sopimuksenvastaista asiantilaa olisi todennäköisesti siten ollut mahdollista saada korjatuksi. Erityisesti hallintokantelun tekemistä ei voida pitää sopimuksen tarkoituksena tehokkaana oikeusturvakeinona, koska välittömästi sen perusteella oikeudenloukkausta ei ole mahdollista saada lopetetuksi tai korjatuksi. Kolmas yksilövalituksen muodollinen edellytys on valitusajan noudattaminen. Valitus on tehtävä kuuden kuukauden sisällä lopullisen kansallisen päätöksen antopäivästä.<sup>211</sup>

Yksilövalitus on tehtävä kirjallisesti joko suomen tai ruotsin kielellä. Valitusoikeus on väitetyt sopimusloukkauksen kohteena olevalla yksityishenkilöllä, järjestöllä sekä muulla oikeussubjektilla. Nimetöntä valitusta ei tutkita. Ensimmäiseksi ihmisoikeustuomioistuimen on selvitettävä valituksen tutkimisen muodolliset edellytykset. Tuomioistuin ei tutki valitusta, mikäli asiasta on jo ihmisoikeustuomioistuimen aikaisempi ratkaisu tai jos sama asia on saatettu vireille muussa kansainvälisessä tutkinta- tai selvittelyelimestä. Valitusta ei myöskään tutkita, jos se katsotaan ilmeisen perusteettomaksi, jos se koskee sellaisen oikeuden loukkausta, jota ihmisoikeussopimus ei suojaa tai jos on kysymys valitusoikeuden väärinkäytöstä.<sup>212</sup>

Ihmisoikeustuomioistuin pyrkii osapuolten väliseen sovintoratkaisuun, jossa esimerkiksi valtio sitoutuu korvaukseen valittajan luopuessa vaatimuksistaan. Mikäli sovintoa ei saada aikaan, tuomioistuimen tehtävänä on järjestää suullinen käsittely ja arvioida tuomiossaan sopimuksen ja valituksen kohteena olevan viranomaistoiminnan suhdetta.<sup>213</sup>

Ihmisoikeustuomioistuin ei voi kumota tai muuttaa kansallista päätöstä taikka sen perusteena olevaa oikeusnormia. Tuomioistuin ottaa siten vain kantaa siihen, onko valtio rikkonut kansainvälistä sopimusvelvoitettaan.<sup>214</sup> Jos tuomioistuin katsoo yleissopimusta tai sen pöytäkirjoja loukatun, ja jos asianosaisen korkean sopimuspuolen kansallinen

---

<sup>211</sup> Mäenpää 2007, s. 622.

<sup>212</sup> Mäenpää 2007, s. 622.

<sup>213</sup> Mäenpää 2007, s. 623.

<sup>214</sup> Mäenpää 2007, s. 623.



lainsäädäntö sallii vain osittaisen korvauksen, tuomioistuimen on tarvittaessa myönnettävä loukatulle osapuolelle kohtuullinen hyvitys.<sup>215</sup>

## VII OIKEUSTURVAN TAAKAAMINEN TUOMIOISTUIMESSA

### 1 Käsittelyn julkisuus

#### 1.1 Oikeus julkiseen oikeudenkäyntiin hallintotuomioistuimessa

Perustuslain 21 §:n 1 momentti takaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi julkisesti tuomioistuimessa. Säännöksen mukaan käsittelyn julkisuus turvataan lailla. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan mukaisesti oikeudenkäynnin on yleensä oltava julkinen. Artiklan mukaan jokaisella on oltava oikeus nimenomaan julkiseen oikeudenkäyntiin. Kyseisten säännösten myötä voidaan käsittelyn julkisuuden katsoa kuuluvan tärkeäksi osaksi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä, myös hallintoprosessissa. Hallintoprosessin osalta julkisuutta säännellään laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa.<sup>216</sup>

#### 1.2 Julkisuusperiaate

Edellä mainitun hallintotuomioistuinten julkisuuslain ensimmäisessä pykälässä säädetään julkisuusperiaatteesta. Jokaisella on lähtökohtaisesti oikeus saada tietoja viranomaisten asiakirjoista, jotka ovat julkisia. Myös hallintolainkäyttöä koskee yleinen asiakirjojen julkisuuslainsäädäntö.<sup>217</sup> Julkisuusperiaatetta toteutetaan hallintotuomioistuinten toiminnassa kolmella pääasiallisella tavalla:

- *käsittelyjulkisuus*: oikeus olla läsnä suullisessa käsittelyssä
- *asiakirjajulkisuus*: oikeus saada tieto oikeudenkäyntiasiakirjoista
- *tiedottaminen*: tuomioistuinten velvollisuus tiedottaa päätöksistään ja toiminnastaan

Käsittelyjulkisuuden merkitys hallintoprosessissa on suhteellisen rajallinen. Asian käsittelyn tapahtuessa hallintotuomioistuimessa yleensä kirjallisesti, ei siihen sovelleta käsit-

---

<sup>215</sup> Euroopan ihmisoikeussopimus 41 artikla.

<sup>216</sup> Mäenpää 2007, s. 461.

<sup>217</sup> Tarukannel, Jukarainen 1999, s. 55.

telyjulkisuutta. Suullisten käsittelyjen osalta lähtökohtana on, että tämä tapahtuu hallintotuomioistuimen julkisessa istunnossa. Suullisia käsittelyjä järjestetään hallintotuomioistuimissa suhteellisen harvoin ja ne toimitetaan monesti suljetuin ovin siltä osin, kuin niissä esitetään salassa pidettävä asiakirja tai tieto.<sup>218</sup>

Hallintotuomioistuimissa julkisuusperiaatteen keskeisimpänä toteuttamistapana voidaan pitää asiakirjajulkisuutta. Hallintolainkäytössä asiat ratkaistaan useimmiten yksinomaan kirjallisessa käsittelyssä, joten oikeudenkäynnin julkisuus toteutuu pääosin oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuutena.<sup>219</sup> Oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus perustuu perustuslain 12 §:n 2 momentin säännökseen, joka sisältää julkisuusperiaatteen toteuttamista koskevan pääsäännön. Säännöksen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Lisäksi jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Osa julkisuusperiaatetta on myös hallintotuomioistuinten oma-aloitteinen tiedottaminen. Tiedottaminen sekä vahvistaa että täydentää yksityisten tiedonsaantioikeutta.<sup>220</sup>

### **1.2.1 Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa**

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain lähtökohtana on oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus. Lain myötä hallintotuomioistuimelle on annettu nykyistä enemmän mahdollisuuksia laajentaa oikeudenkäynnin julkisuutta tai antaa tiettyin edellytyksin tietoja myös salassa pidettäväksi säädetystä asiakirjasta. Sääntelyssä on pyritty turvaamaan erityisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen sekä päätösten ja niiden perustelujen julkisuus.<sup>221</sup>

Hallintolainkäytön julkisuussääntelyssä on ollut tavoitteena lisätä oikeudenkäynnin avoimuutta sekä ratkaista julkisuuden ja yksityisyyden suojan välinen ristiriita asianosaisten oikeusturvan takaavalla tavalla. Tarkoitus on ollut turvata erityisesti hallintotuomioistuinten päätösten ja niiden perustelujen julkisuus mahdollisimman laajasti. Sääntelyssä on otettu huomioon hallintolainkäytön peruspiirteet, joihin kuuluu se, että

---

<sup>218</sup> Mäenpää 2007, s. 461.

<sup>219</sup> HE 12/2006 vp, s. 9.

<sup>220</sup> Mäenpää 2007, s. 461–462.

<sup>221</sup> HE 12/2006 vp, s. 1.

hallintolainkäytössä on tavallisesti kyse muutoksenhausta hallintoviranomaisen päätökseen.<sup>222</sup>

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 3 §:n mukaan siltä osin kuin tässä laissa ei toisin säädetä, hallintotuomioistuimessa sovelletaan, mitä asiakirjojen julkisuudesta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai muussa laissa säädetään. Säännöksen mukaisesti laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa on siten erityislaki ja laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta yleislaki. Säännösten mahdollisessa ristiriitatilanteessa erityislaki menee yleislain edelle. Toisaalta, kuten kyseisessä säännöksessä mainitaan, siltä osin kun asiasta ei erityislaissa säännellä, tulee yleislaki sovellettavaksi.

Hallintoprosessin julkisuuslain 3 luvussa säädetään oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta ja asianosaisten oikeudesta niihin. Mainitun lain 7 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiakirjalla tarkoitetaan valituskirjelmää, valituksen kohteena olevaa päätöstä sekä muuta hallintotuomioistuimelle hallintolainkäyttöasiassa toimitettua asiakirjaa. Oikeudenkäyntiasiakirja voi olla myös hallintotuomioistuimen päätös ja muu sen hallintolainkäyttöasiassa laatima asiakirja sekä hallintotuomioistuimen diaari ja vastaava asiakirjarekisteri. Lain 8 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuudesta ja salassapidosta on voimassa, mitä asiakirjan julkisuudesta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai muussa laissa säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä. Lain 9 §:n mukaan asianosaisella on pääsääntöisesti oikeus saada tieto muustakin kuin julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Lain 4 luvussa säännellään suullista käsittelyä. Suulliset käsittelyt ovat pääsääntöisesti julkisia, mutta siinä mahdollisesti esitettävä julkisuuslain mukaan salainen tieto tai asiakirja aiheuttaa useasti etenkin hallintotuomioistuimissa sen, että asia käsitellään suljetuin ovin. Lisäksi luvussa säännellään läsnäoloa suullisessa käsittelyssä sekä käsittelyn taltiointia.

### **1.2.2 Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja salassapito**

Lain tavoitteena on ollut lisätä viranomaisten toiminnan avoimuutta ja tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa. Lailla on haluttu parantaa

---

<sup>222</sup> HE 12/2006 vp, s. 14.

mahdollisuuksia saada tietoja viranomaisten käsittelyssä olevista asioista sekä siten lisätä yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuuksia osallistua julkiseen keskusteluun ja vaikuttaa yhteisten asioiden hoidossa. Lisäksi lailla on pyritty selkeyttämään ja yhtenäistämään salassapidon perusteita.

Lain myötä viranomaisten tehtäväksi on säädetty velvollisuus toteuttaa muun muassa hyvää tiedonhallintatapaa. Viranomaisten velvollisuutena on myös pitää luetteloita julkisesti saatavilla olevista aineistoista sekä järjestämään ja hoitamaan asiakirja- ja tietohallintonsa sekä tietojärjestelmänsä siten, että julkisuusperiaatetta voidaan käytännössä toteuttaa ja että tietojen laatu varmistetaan. Viranomaisilla on velvollisuus edistää tietojensaantioikeuksien toteuttamista tuottamalla päätöksentekoaan ja muuta toimintaansa sekä kehitystä toimialallaan kuvaavia tietoaineistoja. Lisäksi heidän on tiedotettava toiminnastaan sekä huolehdittava siitä, että niiden toimintaa koskevat keskeiset asiakirjat ovat helposti saatavilla.

Julkisuuslaki on myös selkeyttänyt ja yhtenäistänyt salassapidon perusteita.<sup>223</sup> Lain 6 lukuun sisältyvät säännökset asiakirjan salassapitovelvollisuuden ja vaitiolovelvollisuuden perusteista ja niiden välisestä suhteesta, salassapitomerkin tekemisestä sekä salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökiellosta.<sup>224</sup> Lain asiakirjasalaisuutta koskevan pykälän mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomaisen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Asiakirjasalaisuuden vuoksi salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.<sup>225</sup> Vaitiolovelvollisuus merkitsee siis kieltoa ilmaista asian salassa pidettävä sisältö esimerkiksi suullisesti tai muulla keinolla.<sup>226</sup>

Julkisuuslain 23 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen palveluksessa olevalla henkilöllä on vaitiolovelvollisuus, eikä hän saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä. Viranomaisen ei saa paljastaa

---

<sup>223</sup> HE 30/1998 vp, s. 1.

<sup>224</sup> HE 30/1998 vp, s. 82.

<sup>225</sup> HE 30/1998 vp, s. 83.

<sup>226</sup> HE 30/1998 vp, s. 84.

vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa senkään jälkeen kun hänen toimintansa viranomaisessa on päättynyt.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Tähän liittyen julkisuuslain 24 § sisältää luettelon yleisimmistä salassapitoperusteista. Lain 24 §:n 1 momentin 25-kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, asiakirjat, jotka sisältävät tietoja:

- sosiaalihuollon asiakkaasta
- työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta
- työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta
- tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta
- tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta.

Kohta koskee paitsi sosiaalihuollon ja terveydenhuollon yksiköiden hallussa olevia, myös muilla viranomaisilla olevia kohdassa lueteltuja tietoja sisältäviä asiakirjoja, kuten lääkärintodistuksia tai ruumiinavauspöytäkirjoja. Hoidon toteuttamiseksi suoritettuja toimenpiteitä ovat esimerkiksi potilaan hoitoon toimittaminen tai noutaminen.<sup>227</sup>

### **1.3 Hallintoprosessin julkista käsittelyä koskevat rajoitukset**

Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen yhteydessä viitannut niihin Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimusmääräyksiin sisältyviin hyväksyttäviin rajoitusperusteisiin, joilla muun muassa sopimuksen määräyksiä oikeudenkäynnin julkisuudesta voidaan rajoittaa.<sup>228</sup> Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen 2 virkkeen mukaan päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi, nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuim

<sup>227</sup> HE 30/1998 vp, s. 97.

<sup>228</sup> Viljanen 2001, s. 190.

harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.

Perussäännös käsittelyn julkisuudesta sisältyy oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ta-keiden ohella myös hallintoprosessin julkisuuslakiin.<sup>229</sup> Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus olla läsnä asian suullisessa käsittelyssä, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

Julkinen käsittely voidaan järjestää kaikissa hallintotuomioistuimen toimivaltaan kuulu- vissa asioissa, varsinaisen ja ylimääräisen muutoksenhaun käsittelyn lisäksi myös eten- kin alustusasioissa. Julkisessa käsittelyssä voidaan ottaa vastaan myös muuta kuin suul- lista selvitystä. Käytännössä hallintoprosessin yleisöjulkisuus on suhteellisen rajallista. Ensinnäkin asian käsittely hallintoprosessissa on yleensä kirjallista ja toiseksi suullista käsittelyä vaativat asiaryhmät sisältävät usein tapauksia, jotka vaativat käsittelyä sulje- tuin ovin. Salassa pidettäviin asiaryhmiin kuuluvat muun muassa hallinto-oikeudessa käsiteltävät sosiaali-, terveys- ja veroasiat.<sup>230</sup>

Jos suullisessa käsittelyssä esitetään salassa pidettävä tieto tai asiakirja, on käsittely toimitettava suljetuin ovin eli yleisön läsnä olematta. Suljettu käsittely voidaan myös järjestää, jos julkisesta käsittelystä aiheutuisi yksityiselle asianosaiselle erityistä haittaa ja suljettu käsittely edistää tuomioistuimen tiedonsaantia. Hallintoprosessin julkisuus- lailla annetaan kuitenkin hallintotuomioistuimelle harkintavalta päättää onko julkinen käsittely tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi, vaikka siinä esite- täänkin salassa pidettävä tieto tai asiakirja.<sup>231</sup> Potilaslain mukaan potilasasiakirjoihin si- sältyvät tiedot ovat salassa pidettäviä, eikä niitä saada ilman potilaan kirjallista suostu- musta antaa sivullisille.<sup>232</sup> Mielenveysasiaa käsiteltäessä oikeudenkäyntiasiakirjoihin sisältyy väistämättä salaisia, potilaan terveydentilaa koskevia tietoja.

Hallintoprosessin julkisuuslain 12 §:n mukaan suljetussa käsittelyssä saavat olla läsnä ainoastaan oikeudenkäynnin osapuolet, heidän edustajansa ja avustajansa sekä päätök- sen tehneen hallintoviranomaisen edustajat ja heidän avustajansa. Lisäksi läsnä saavat olla ne, joiden läsnäoloa hallintotuomioistuin pitää tarpeellisena.

---

<sup>229</sup> Tuori, Kotkas 2008, s. 463.

<sup>230</sup> Mäenpää 2007, s. 463–464.

<sup>231</sup> Mäenpää 2007, s. 464.

<sup>232</sup> Tuori, Kotkas 2008, s. 579.

## 2 Oikeus tulla kuulluksi

Oikeus tulla kuulluksi on yksi perustuslain 21 §:n 2 momentin takaamista oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista, joka turvataan lailla. Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan suomenkielisessä kirjoitusasussa ei ole kytkentää asianosaisen kuulemisen ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin välillä, edellyttää artiklan englanninkielinen teksti sekä oikeutta tulla omassa asiassa kuulluksi että kuulemisen oikeudenmukaisuutta. Kielieroista huolimatta asianosaisen kuulemista voidaan pitää välittömästi Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämänä prosessuaalisena oikeutena.<sup>233</sup>

### 2.1 Kuulemisen tehtävät

Asianosaisen kuulemisella on toisiaan täydentäviä tehtäviä hallintoprosessissa. Kuuleminen antaa asianosaiselle mahdollisuuden esittää omat vaatimuksensa, selvityksensä ja kommenttinsa viranomaisen ja muiden tahojen esittämästä aineistosta. Siten se turvaa prosessin vastavuoroisuutta ja asianosaisen osallistumisoikeutta vahvistaen samalla asianosaisen oikeusturvaa. Lisäksi kuuleminen toimii asian riittävää selvittelyä edistävänä menettelytakeena.<sup>234</sup>

Kuuleminen on ensinnäkin keskeisellä sijalla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruskriteereitä koskevassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä.<sup>235</sup> Niihin kuuluu sekä prosessin osapuolten oikeus esittää omia vaatimuksiaan tukeva selvitys että oikeus saada tietoonsa kaikki asiassa esitetty selvitys ja oikeus kommentoida sitä tuomioistuimen päätökseen vaikuttamiseksi.<sup>236</sup>

Toiseksi kuulemisella on tehtävä hallintoprosessin tasapuolisuuden ja vastavuoroisuuden takeena. Perinteisen hallinto-oikeudellisen kuulemisperiaatteen mukaan hallinto-oikeus ei saa tehdä päätöstään yksipuolisesti vaan myös päätöksenteon kohdetta eli asianosaista on kuultava, *audi alteram partem*. Vastavuoroiseen prosessiin kuuluu, että asianosainen saa riittävän tilaisuuden esittää selvitystä ja ajaa asiaansa hallintotuomioistuimessa. Vastavuoroisuus hallintoprosessissa toteutuu, kun asianosaisella on kattava ja

---

<sup>233</sup> Mäenpää 2007, s. 389.

<sup>234</sup> Mäenpää 2007, s. 390.

<sup>235</sup> Esim. Kremer-tuomioissa arvioitiin, ettei prosessi täyttänyt kuulemisen laiminlyönnin vuoksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruskriteereitä, EIT 2000

<sup>236</sup> Mäenpää 2007, s. 390.

tehokas oikeus saada tieto oikeudenkäynnin kohteena olevasta aineistosta sekä oikeus esittää vaatimuksensa ja omat selvityksensä. Tasapuolisessa prosessissa prosessin osapuolet ovat kuulemismenettelyssä samassa asemassa. Kuulemismenettely on järjestettävä siten, että asianosaista ja viranomaista kohdellaan samoin perustein, vaikka päätöksen tehnyttä viranomaista ei kuullakaan asianosaisena.<sup>237</sup>

Kolmanneksi kuulemisen tehtävänä on selvittää asiaa. Asianosaista kuulemalla hallintotuomioistuimen on mahdollista saada päätöksenteon kannalta merkittävää informaatiota. Hallintotuomioistuin voi prosessinjohtovaltansa perusteella pyytää asianosaiselta tarvittaessa myös lisäselvitystä.<sup>238</sup>

Neljänneksi kuulemiseen sisältyy asianosaisen mahdollisuus esittää vaatimuksensa ja pyrkiä vaikuttamaan prosessin kohteena olevan päätöksen arviointiin. Asianosaisen on mahdollista esimerkiksi vaatia päätöksen muuttamista tai kumoamista taikka kiistää tai myöntää käsittelyssä esitetty vaatimus. Vaikka hallintotuomioistuin ei ole oikeudellisesti sidottu asianosaisen kuulemisen yhteydessä esittämiin vaatimuksiin, voi hyvin perustellulla asianosaisen vaatimuksella on olennainen merkitys päätöksenteossa.<sup>239</sup>

## 2.2 Viranomaisen lausunto

Hallintolainkäyttölain 36 §:n 1 momentin mukaan valitusviranomaisen on hankittava lausunto siltä hallintoviranomaiselta, joka on tehnyt asiassa päätöksen. Lausunto on pyydettävä, ellei sitä katsota tarpeettomaksi. Hallituksen esityksen<sup>240</sup> mukaan esimerkiksi tutkimatta jättäminen ja hylkääminen heti voisivat olla perusteita luopua kuulemisesta. Pykälän 1 momentin nojalla kuullaan yleensä sitä hallintoviranomaista, jonka päätös on muutoksenhaun kohteena. Säännöksen perusteella voidaan kuulla myös asiaa aiemmin päätöksen tehnyttä viranomaista.<sup>241</sup>

Selvityksen hankkimiseksi tarvittava lausunto voidaan pyytää myös muulta kuin 1 momentissa tarkoitettulta viranomaiselta. Lausuntopyynnön perustana voi olla viranomai-

<sup>237</sup> Mäenpää 2007, s. 391.

<sup>238</sup> Mäenpää 2007, s. 392.

<sup>239</sup> Mäenpää 2007, s. 392–393.

<sup>240</sup> HE 217/1995 vp, s. 63.

<sup>241</sup> HE 217/1995 vp, s. 64: Esimerkiksi jos ensi asteen päätöksen on tehnyt paikallis- tai piirihallintoviranomainen, jonka päätöksestä valitetaan ministeriöön ja ministeriöstä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, korkein hallinto-oikeus kuulee ministeriötä ja tarvittaessa myös ensi asteen päätöksen tehnyttä viranomaista.



sen erityisasiantuntemus tai tieto vireillä olevaan asiaan liittyvistä seikoista. Valitusviranomainen voi myös pyytää suorittamaan selvityksiä edellyttäen, että niiden suorittaminen kuuluu lausuntoa antavan viranomaisen toimivaltaan. Ainakin hallinto-oikeuksien käytännössä hankitaan näissäkin tapauksissa tavallisesti päätöksen tehneen hallintoviranomaisen lausunto.<sup>242</sup>

Lausuntopyynnössä pyydetään tavallisesti myös hallintoviranomaisten päätöksen perusteena olleiden asiakirjojen toimittamista lainkäyttöviranomaiselle, jolleivät ne ole jolle muutoin käytettävissä. Lausuntopyyntö saattaa sisältää myös erilaisia yksityiskohtaisia pyyntöjä tapaukseen liittyen.<sup>243</sup> Lausunnon antamiselle on niin ikään annettava pykälän 3 momentin mukaisesti määräaika. Määräajat ovat aina tapauskohtaisia, joten ne saattavat vaihdella paljonkin. Tavallisesti määräajat asetetaan 10 - 30 päivän välille riippuen asian kiireellisyydestä. Käytännössä viranomaiselta myöhästyneenäkin saapunut lausunto otetaan huomioon, sillä perustellun lausunnon saaminen on usein välttämätöntä asian ratkaisemisen ja riittävän selvityksen kannalta.<sup>244</sup>

Mielenterveyslain mukaisen valituksen tullessa hallinto-oikeudessa vireille vastapuolelle varataan tilaisuus antaa selityksensä eli päätöksen tehneeltä sairaalaan ylilääkäriltä tai muulta vastuunalaiselta lääkäriltä pyydetään asiassa lausunto. Lääkärille lähetettävässä läheteessä tätä kehoitetaan antamaan lausuntonsa kyseessä olevan valituksen johdosta. Mikäli valitus koskee päätöstä, joka on tullut hallinto-oikeuteen vireille myös alistasiana, mainitaan läheteessä, että alistusasiakirjat ovat hallinto-oikeudessa. Mielenterveysasioita koskevat alistus- ja muutoksenhakuasiat on käsiteltävä kiireellisinä, joten lausunnon antamiseen varataan tavallisesti aikaa 10 päivää.

### **2.3 Asianosaisen kuuleminen**

Hallintolainkäyttölain 34 § on yleissäännös asianosaisen kuulemisesta oikeudenkäyntiaineistosta ennen asian ratkaisemista. Säännöksen 1 momentin mukaan asianosaista on kuultava muiden tekemistä vaatimuksista. Tämä tarkoittaa, että vastapuolta on kuultava valittajan vaatimuksista ja että asianosaista on kuultava vaatimusten lisäksi myös muusta aineistosta. Kuuleminen kattaa kaiken sen materiaalin, joka on oikeudenkäyntiaineis-

<sup>242</sup> Tarukannel, Jukarainen 1999, s. 226.

<sup>243</sup> Tarukannel, Jukarainen 1999, s. 226.

<sup>244</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, s. 265.

tona, kuten asianosaisten selitykset, viranomaisilta hankitut lausunnot sekä asiantuntijalausunnot. Asianosaista on kuultava ainoastaan sellaisesta aineistosta, joka voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Mikäli aineisto ei liity asiaan, ei siitä tarvitsisi kuulla. Sama koskee asiaan liittyvää uutta aineistoa, jolla ei ole enää vaikutusta asian ratkaisuun, koska asia on ilman tätä aineistoa tullut riittävästi selvitettyksi. Valitusviranomaisen tehtävänä on arvioida onko aineistolla vaikutusta asian ratkaisuun.<sup>245</sup>

Pykälän 2 momentin mukaan asia saadaan ratkaista asianosaista kuulematta, mikäli vaatimus jätetään tutkimatta. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että jos kaikki asiassa esitetyt vaatimukset jätetään tutkimatta, vastapuolta ei tarvitse kuulla. Tutkimatta jättämistä koskevasta kysymyksestä ei yleensä tarvitse kuulla myöskään valittajaa. Jos kysymys asian tutkimatta jättämisestä on oikeudellisesti tai tosiseikkojen puolesta epäselvä tai tulkinnanvarainen, asianosaista on yleensä kuultava tutkimisen edellytystä koskevasta kysymyksestä, jotta mahdollinen tutkimatta jättäminen ei tule asianosaiselle yllätyksenä. Valitusviranomaisen tulee tällöin osoittaa asianosaiselle, mikä tutkimatta jättämisen peruste saattaa tulla sovellettavaksi ja antaa hänelle tilaisuus lausua siitä.

Säännöksen 3 momentin mukaan rajoituksista asianosaisen oikeuteen saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka ei ole julkinen, säädetään erikseen. Momentti viittaa siten julkisuuslakiin ja sen 11 §:n 2 momenttiin, jossa säädetään rajoituksista asianosaisen tiedonsaantioikeuteen.<sup>246</sup>

Psykiatrisen sairaalan ylilääkäriltä tai muulta vastuunalaiselta lääkäriltä saadun lausunnon jälkeen potilaalle varataan tilaisuus selityksen antamiseen. Läheteessä kerrotaan, että potilaalle varataan tilaisuus selityksen antamiseen sairaalan lääkärin valituksen johdosta antamaan lausuntoon. Selitys pyydetään antamaan hallinto-oikeudelle yleensä 10 päivän kuluessa lähetteen vastaanottamisesta. Hallinto-oikeudelle osoitettu selitys voidaan jättää myös sairaalaan hallinto-oikeudelle toimittamista varten. Lähetteen mukana potilaalle lähetetään jäljennös lääkärin asiassa antamasta lausunnosta. Selityksen saamisen jälkeen tai sen antamiselle varatun määräajan mentyä umpeen asia otetaan tavallisesti varsinaiseen valmisteluun sen ratkaisemista varten. Valmistelun aikana saattaa myös ilmetä tarvetta lisäkuulemiseen tai muun lisäselvityksen pyytämiseen asiassa.<sup>247</sup>

---

<sup>245</sup> HE 217/1995 vp, s. 60.

<sup>246</sup> HE 217/1995 vp, s. 62.

<sup>247</sup> HE 217/1995 vp, s. 60.

## 2.4 Määräaika selityksen antamiseen

Hallintolainkäyttölain 35 §:n mukaan asianosaiselle on varattava kohtuullinen määräaika selityksen antamiseen. Määräaika asetetaan myös viranomaiselle, joka on asiassa asianosainen.<sup>248</sup> Määräaikana käytetään yleensä 30 päivää, vaikka mitään kiinteää aikarajaa ei ole asetettu. Määräaika voi olla 30 päivää pitempi tai lyhyempi riippuen asian kiireellisyydestä sekä asianosaiselta huolellisen selityksen laatimisen vaatimasta työmäärästä.<sup>249</sup> Asianosainen voi pyytää määräajan pidentämistä, mutta sen myöntäminen on lainkäyttöviranomaisten harkinnassa. Mikäli asianosaiselle on tullut laillinen este, on määräaikaa pidennettävä.<sup>250</sup>

Asianosaiselle on ilmoitettava samalla, että mikäli asianosainen ei käytä hänelle varattua tilaisuutta selityksen antamiseen määräajassa, asia voidaan ratkaista siitä huolimatta. Tästä seikasta on mainittava selityspyynnön yhteydessä, jotta asianosainen ymmärtää määräajan noudattamisen tärkeyden. Toisaalta myöhäänkin saapunut selitys on otettava huomioon, jollei asian käsittely ole jo edennyt niin pitkälle, ettei selitystä käytännössä voida enää ottaa huomioon päätöksenteossa. Selityksen pyytämistä varten asianosaiselle on toimitettava se aineisto, josta pyydetään lausumaan.<sup>251</sup>

## 2.5 Suullinen käsittely

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla edellyttää kattamissaan, myös valtiosäisessä hallintolainkäytön piiriin kuuluvissa asioissa julkista suullista käsittelyä ainakin yhdessä oikeusasteessa, ellei artiklan toisen virkkeen mukaisista näkökohdista muuta johdu.<sup>252</sup> Myöhempi oikeuskäytäntö on kuitenkin osoittanut, että vaatimus suullisen käsittelyn järjestämisestä ainakin yhdessä oikeusasteessa ei ole poikkeukseton.<sup>253</sup> Erityiset, prosessin kohteena olevan asian sisältöön ja luonteeseen liittyvät syyt voivat mahdollistaa asian käsittelyn kirjallisessa menettelyssä, ilman suullista menettelyvaihetta.<sup>254</sup> Lisäksi on perinteisesti edellytetty, että asianomainen on pyytänyt suullista käsittelyä,

<sup>248</sup> Tavallisimmin viranomainen on asianosaisena hallintotuomioistuimessa käsiteltävässä hallintoriita-asiassa

<sup>249</sup> HE 217/1995 vp, s. 62–63.

<sup>250</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, s. 261.

<sup>251</sup> HE 217/1995 vp, s. 63.

<sup>252</sup> Pellonpää 2012, Tapaus fredin v Ruotsi nro2/1994, jossa artiklaa 6 katsottiin loukatun sillä perusteella, että ainoana tuomioistuinaasteena toiminut Regeringsrätten ei valittajan pyynnöstä huolimatta järjestänyt suullista käsittelyä, s.516.

<sup>253</sup> Pellonpää 2012, s. 516.

<sup>254</sup> Mäenpää 2007, s. 420.

milloin käsittelyn järjestäminen saattaa valtiosisäisen oikeuden mukaan olla tällaisesta pyynnöstä riippuvainen. Henkilöllä on myös oikeus luopua oikeudestaan suulliseen käsittelyyn, elleivät painavat julkiset intressit muuta vaadi. Eräissä tapauksissa sen, ettei suullista käsittelyä ollut pyydetty, on katsottu merkinneen luopumista tästä oikeudesta.<sup>255</sup>

Suullinen käsittely on hallintoprosessin menettelyvaihe, jossa on mahdollisuus esittää selvitystä, todistelua, argumentointia, keskustelua ja kommentointia suullisessa muodossa. Suulliseen käsittelyyn osallistuvat ainakin asianosaiset sekä päätöksen tehneen viranomaisen edustaja. Suullisessa käsittelyssä kuullaan myös usein todistajia ja asiantuntijoita. Myös muita henkilöitä on mahdollisuus kuulla asian selvittämiseksi. Suullisen käsittelyn järjestämisestä päättää aina hallintotuomioistuin.<sup>256</sup>

### **2.5.1 Suullisen käsittelyn merkitys**

Suullisella käsittelyllä on hallintoprosessissa kolme perustehtävää. Suullinen käsittely on ensinnäkin selvityskeino, jossa hallintotuomioistuin selvittää asiaa ja jossa sille esitetään selvitystä suullisesti. Hallintolainkäyttölain mukaan suullinen käsittely toimitetaan tarvittaessa asian selvittämiseksi. Toiseksi suullisella käsittelyllä on menettelyllisen oikeuden piirteitä. Kuten edellä on mainittu, asianosaisella on yleensä oikeus saada asiansa suullisesti käsitellyksi hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely asianosaisen pyynnöstä, mutta se voidaan myös erityisin edellytyksin jättää toimittamatta. Kolmanneksi suullinen käsittely tukee hallintoprosessin oikeudenmukaisuutta. Suullinen käsittely mahdollistaa ennen kaikkea menettelyn välittömyyden ja osapuolten kuulemisen sekä vastavuoroisen käsittelyn.<sup>257</sup>

### **2.5.2 Suullisesta käsittelystä hallintotuomioistuimissa**

Yksi hallintolainkäyttölain keskeisimpiä tavoitteita on ollut suullisten käsittelyjen lisääminen, erityisesti hallinto-oikeuksissa. Hallintolainkäytön uskottavuus ja kansalaisen luottamus hallintolainkäyttöön voi vankistua suullisuuden lisääntymisen myötä. Kokemusten perusteella suullisen käsittelymuodon käytännön järjestelmä on mahdollista

---

<sup>255</sup> Pellonpää 2012, s. 517.

<sup>256</sup> Mäenpää 2007, s. 421.

<sup>257</sup> Mäenpää 2007, s. 422.

kehittää sellaiseksi, ettei suullisuus heikennä hallintolainkäytöltä edellytettäviä nopeuden, halpuuden ja menettelyn yksinkertaisuuden vaatimuksia. Koska hallintolainkäyttölain tavoitteena on ollut, että yksityinen voisi edelleen henkilökohtaisesti hoitaa hallintolainkäytössä asiansa, on hallintolainkäyttölaissa pyritty siihen, että suullinen käsittely harkitaan erikseen ja asianosaisen kannalle annetaan asiassa merkitystä.<sup>258</sup>

Hallintolainkäyttölain suullista käsittelyä koskeva sääntely on muotoiltu siten, ettei hallintolainkäytön menettelyn yleinen kulku ole muuttunut olennaisesti. Menettelyn perusmuotona on edelleen kirjallinen menettely, mutta jota edelleen lisääntyvässä määrin täydentää suullinen käsittely.<sup>259</sup>

Kun mielenterveysasiaa koskeva valitus tulee vireille hallinto-oikeuteen, pyydetään asiassa sairaalan ylilääkärin eli yleensä päätöksen tehneen lääkärin lausunto. Vasta lausunnon saamisen jälkeen harkitaan mahdollisen suullisen käsittelyn toimittamista. Pääsääntönä on, että jos suullista käsittelyä ei ole aikaisemmin järjestetty, suullinen käsittely toimitetaan. Hallinto-oikeus voi myös hallintolainkäyttölain 37 §:n 1 momentin mukaisesti toimittaa suullisen käsittelyn viranomaisaloitteisesti, vaikka potilas ei olisi sitä vaatinut.

### **2.5.3 Suullinen käsittely asianosaisen pyynnöstä**

Hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Sama koskee myös korkeinta hallinto-oikeutta. Toisaalta asianosaisella ei ole aina oikeutta suulliseen käsittelyyn, sillä pykälässä mainitaan eräitä perusteita suullisen käsittelyn toimittamatta jättämiselle. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan siten jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton.

Kuten jo edellä sekä hallituksen esityksessä<sup>260</sup> mainitaan, hallintolainkäyttölain säännös on merkinnyt osaltaan menettelyn suullisuuden lisääntymistä hallintolainkäytössä. Tarkoituksena on ollut samalla saattaa lainsäädäntömme vastaamaan Euroopan ihmisoike-

---

<sup>258</sup> Tarukannel, Jukarainen 1999, s. 229.

<sup>259</sup> Tarukannel, Jukarainen 1999, s. 229.

<sup>260</sup> HE 217/1995 vp, s. 65.

ussopimuksen 6 artiklan asettamia vaatimuksia siltä osin kuin kysymys on menettelystä lääninoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Koska menettelyä hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole kuitenkaan ollut tarkoituksenmukaista muodostaa sellaiseksi, että siihen kuuluisi säännönmukaisena vaiheena suullinen käsittely, on tarpeen, että asianosaisen mielipiteeseen suullisen käsittelyn toimittamisesta kiinnitetään erityistä huomiota. Asianosainen saa siten arvioida suullisen käsittelyn tarpeellisuutta omasta näkökulmastaan ja lisäksi ilmaista sen, osallistuisiko hän mielellään suulliseen käsittelyyn. Asianosainen pystyy usein ymmärtämään paremmin asian suullista käsittelyä ja lisäksi asianosaiselle voi olla helpompaa ilmaista itseään suullisesti kuin kirjallisesti.<sup>261</sup>

Korkeinta hallinto-oikeutta koskeva säännös ei kuitenkaan aukottomasti kata kaikkia niitä tapauksia, joissa korkeimmalle hallinto-oikeudelle voi Euroopan ihmisoikeussopimuksen perusteella syntyä velvollisuus suullisen käsittelyn toimittamiseen. Toisaalta korkeimmalle hallinto-oikeudelle ei ole voitu asettaa myöskään yleistä velvollisuutta järjestää suullista käsittelyä asianosaisen vaatimuksesta kaikissa asioissa, koska tämä vaikeuttaisi olennaisesti korkeimman hallinto-oikeuden toimintaedellytyksiä. Näistä syistä johtuen säännös on kirjoitettu korkeimman hallinto-oikeuden osalta varsin pääpiirteiseksi.<sup>262</sup>

Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton. Mikäli osa asianosaisen esittämistä vaatimuksista jätetään tutkimatta, riippuu asianosaisen oikeus suulliseen käsittelyyn siitä, minkä kysymyksen selvittämistä varten hän on pyytänyt suullista käsittelyä. Esimerkiksi silloin, kun asianosaisen vaatimus hyväksytään, hänellä ei ole oikeudellista intressiä saada suullista käsittelyä. Valittajan vaatimuksen hyväksyminen ei kuitenkaan merkitse, että tällä perusteella voitaisiin hylätä vastapuolen pyyntö toimittaa suullinen käsittely. Suullinen käsittely voitaisiin jättää toimittamatta, jos olisi hyvin todennäköistä, ettei suullisesta käsittelystä ole hyötyä. Säännöksen nojalla voidaan lisäksi torjua suullinen käsittely asianosaisten kannalta vähäpätöisissä asioissa tai asioissa, joissa menettelyn kohteena oleva oikeus, etu tai velvollisuus on laadultaan sellainen, ettei yksityisen oikeusturva edel-

---

<sup>261</sup> HE 217/1995 vp, s. 65.

<sup>262</sup> HE 217/1995 vp, s. 66.

lytä suullisen käsittelyn järjestämistä. Säännöstä soveltaessa on kuitenkin aina huomioitava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan määräykset.<sup>263</sup>

Säännöksen 2 momentin mukaan mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos suullista käsittelyä pyytäneen asianosaisasema perustuu kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen, koska kyseisissä tapauksissa ei ole kysymys Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisesta oikeudesta tai velvollisuudesta. Myöskään kansallisista lähtökohdista näissä tapauksissa ei ole aihetta antaa asianosaiselle oikeutta vaatia suullista käsittelyä.<sup>264</sup>

Mielenterveysasian suulliseen käsittelyyn liittyen korkein hallinto-oikeus antoi 13.12.2005 päätöksen<sup>265</sup>, jolla Kuopion hallinto-oikeuden päätös<sup>266</sup> kumottiin ja asia palautettiin sille uudelleen käsiteltäväksi. Tapaus koski psykiatrisen sairaalahoidon jatkamista koskevaa valitusta, jossa potilas oli vaatinut suullisen käsittelyn toimittamista hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan valituksen ratkaisemista varten tarvittava selvitys oli saatu asiassa kertyneistä asiakirjoista, kuten tarkailulausunnosta, potilaan sairauskertomuksesta sekä ylilääkärin ja erikoislääkärin valituksen johdosta antamista lausunnoista. Siten suullisen käsittelyn toimittaminen katsottiin hallinto-oikeudessa tarpeettomaksi. Johtopäätöksen mukaan potilaan voitiin katsoa olleen päätöksen tekemisen aikaan mielisairas ja mielenterveyslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla hoidon tarpeessa. Sairalahoidon jatkamista koskevien edellytysten katsottiin siten olleen olemassa ja valitus hylättiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan, kun otettiin huomioon, että potilaan psykiatrista sairaalahoitoa oli määrätty jatkettavaksi mielenterveyslain 8 §:n ja 17 §:n 2 momentin nojalla, eikä hänen tahdonvastaista hoitoaan koskevan valitusasian yhteydessä ollut aikaisemmin toimitettu suullista käsittelyä, korkein hallinto-oikeus katsoi, että tähän pyyntöön oli suostuttava. Ottamatta asiaa enemmälti ratkaistavakseen korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja palautti asian sille uudelleen käsiteltäväksi. Ennen asian ratkaisemista hallinto-oikeuden tuli toimittaa asiassa suullinen käsittely.

---

<sup>263</sup> HE 217/1995 vp, s. 66-67.

<sup>264</sup> HE 217/1995 vp, s. 67.

<sup>265</sup> KHO 13.12.2005 T 05/3322

<sup>266</sup> Kuopion HaO 30.6.2005 T 404/1.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 18.10.2005 antamassa ratkaisussa<sup>267</sup> kysymys oli siitä, olisiko tahdosta riippumattomaa hoitoa koskeneen valituksen yhteydessä tullut toimittaa suullinen käsittely. Edelliseen tapaukseen verrattuna valittaja oli tässä vaatinut suullisen käsittelyn toimittamista vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Koska valittajalla oli ollut avustaja kummassakin oikeusasteessa, eikä suullista käsittelyä ollut lääninoikeudessa vaadittu, katsottiin tämän luopuneen oikeudestaan ainakin lääninoikeudessa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi tuomiossaan, että asianmukaisen oikeudenhoidon kannalta oli tarkoituksenmukaisinta järjestää suullinen käsittely jo ensiassteessa. Valittaja oli päässyt sairaalasta jo ennen lääninoikeuden päätöstä, joten hänen asemansa ja etunsa olivat samoja sekä lääninoikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että ylin valitustuomioistuin oli voinut asianmukaisesti ratkaista kyseisen tapauksen lääkärintodistusten ja valittajan kirjallisten lausumien perusteella, joten seikkoja, jotka olisivat oikeuttaneet suullisen käsittelyn järjestämisen, ei ollut olemassa.

#### **2.5.4 Suullisen käsittelyn toimittaminen**

Hallintolainkäyttölain 37 §:n 1 momentin mukaan hallintolainkäyttöasiassa toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely. Suullisen käsittelyn tavoitteena on asian selvittäminen, joten suullinen käsittely tulee järjestää, kun siitä arvioidaan olevan hyötyä asian selvittämisen kannalta tai kun asian ratkaisemista voidaan jouduttaa toimittamalla suullinen käsittely. Säännös ei sellaisenaan velvoita suullisen käsittelyn järjestämiseen, joten viranomaisen tehtävänä on harkita järjestetäänkö suullinen käsittely. Hallintolainkäyttömenettely on lähtökohtaisesti kirjallista, joten vaatimukset menettelyn nopeudesta, halpuudesta ja yksinkertaisuudesta sekä siitä, että yksityinen voisi henkilökohtaisesti hoitaa asiansa, puoltavat suullisen käsittelyn tarpeen erillistä harkintaa. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota asianosaisten mielipiteeseen asiasta.<sup>268</sup>

Suullinen käsittely saattaa olla tarpeen esimerkiksi todistajien, asiantuntijoiden ja asiansa aikaisemmin päätöksen tehneen viranomaisen edustajan kuulemiseen tosiseikoista. Lisäksi se voi olla tarpeen myös asianosaisten vaatimusten selventämiseksi. Hallintolainkäytössä suullinen käsittely täydentää kirjallista menettelyä, joten valitusviranomai-

---

<sup>267</sup> Tapaus *Kaipila v. Suomi*

<sup>268</sup> HE 217/1995 vp, s. 64.



sen ratkaisun pohjana ei ole ainoastaan suullisessa käsittelyssä esitetty aineisto. Hallintolainkäytössä ei ole siten suullista pääkäsittelyä.<sup>269</sup>

Suullisen käsittelyn ollessa lähinnä täydentävä selvityskeino, sitä voidaan säännöksen 2 momentin nojalla rajoittaa koskemaan osaa asiasta taikka tiettyä selvityksen vastaanotamista. Suullinen käsittely voidaan rajoittaa myös esimerkiksi asianosaisten käsitysten selvittämiseen tai todistelun vastaanottamiseen.<sup>270</sup> Esimerkiksi monimutkaisessa ja laajassa asiassa saattaa olla hyödyllistä pitää suullinen käsittely, jossa selvitetään asianosaisten vaatimuksia ja niiden perusteita sekä sitä, mistä asianosaiset ovat erimielisiä, ja mitä todisteita tullaan esittämään.<sup>271</sup>

Mikäli hallinto-oikeus päättää mielenterveyslain mukaisessa valitusasiassa toimittaa suullisen käsittelyn, hallinto-oikeus antaa asiasta välipäätöksen. Välipäätöksessä kerrotaan, että hallinto-oikeus toimittaa asiassa suullisen käsittelyn ja, että suullinen käsittely toimitetaan oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 11 §:ssä tarkoitettuna suljettuna käsittelynä. Mitään perusteluja päätökselle suullisen käsittelyn toimittamisesta ei anneta. Välipäätöksessä ilmoitetaan suullisen käsittelyn aika ja paikka sekä suulliseen käsittelyyn kutsuttavat henkilöt, kuten potilas itse tai laillisesti edustettuna, mahdollinen edunvalvoja sekä hoitoonmääräämispäätöksen ja tarkkailulausunnon laatineet lääkärit. Päätöksessä on lisäksi maininta siitä, että mahdollinen poissaolo ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista. Hallinto-oikeus harkitsee hyväksyykö se laillisen esteen. Tavallisesti hallinto-oikeus lähettää välipäätöksen liitteenä myös istuntopuunnitelman, jonka mukaisesti asia on tarkoitus käsitellä suullisessa käsittelyssä.

Suullisessa käsittelyssä asianosainen sekä tarkkailulausunnon ja hoitoonmääräämispäätöksen tehneet lääkärit käyttävät alku- ja loppupuheenvuorot. Niiden välissä kuullaan asianosaista eli potilasta. Suullisesta käsittelystä laaditaan pöytäkirja, joka liitetään jutun asiakirjoihin. Lisäksi suullinen käsittely äänitetään.

---

<sup>269</sup> HE 217/1995 vp, s. 64.

<sup>270</sup> HE 217/1995 vp, s. 65.

<sup>271</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, s. 270.

## 2.6 Todistajan kuuleminen

Hallintolainkäyttölain 39 §:n 1 momentti sisältää perussäännöksen hallintolainkäyttöviranomaisen mahdollisuudesta kuulla todistajaa. Säännöksen mukaan suullisessa käsittelyssä on mahdollista kuulla todistajana henkilöä, jonka asianosainen tai päätöksen tehnyt hallintoviranomainen nimeää tai jonka kuulemista valitusviranomainen pitää tarpeellisena. Aloite todistajan kuulemisesta voi tulla sekä asianosaiselta että valituksen kohteena olevan päätöksen tehneeltä hallintoviranomaiselta. Valitusviranomainen voi myös omasta aloitteestaan päättää kuulla todistajaa. Valitusviranomaisen tehtävänä on ratkaista, järjestetäänkö suullinen käsittely todistajan kuulemiseksi.

Huomioon on otettava myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa koskeva oikeuskäytäntö, josta voidaan johtaa periaate, että asianosaisella tulisi olla oikeus kuulustuttaa suullisesti henkilöä, jos vastapuoli on vedonnut tämän esittämään kirjalliseen todistukseen. Kyseinen oikeuskäytäntö on tosin koskenut rikosasioita. Lisäksi suullisen todistelun tarpeellisuutta arvioitaessa on huomioitava, että todistelulla ei yleensä ole hallintolainkäyttöasioissa samaa merkitystä kuin rikosasioissa.<sup>272</sup>

Säännöksen 3 momentissa viitataan niihin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun todistajaa koskeviin säännöksiin, joita noudatetaan soveltuvin osin hallintolainkäytössä. Säännöksiä noudatetaan hallintolainkäytössä huomioon ottaen hallintolainkäytön ja kyseessä olevien tilanteiden erityispiirteet.<sup>273</sup>

## 2.7 Asiantuntijan kuuleminen

Tahdosta riippumattomien toimenpiteiden aineellisia edellytyksiä on yleensä selvitettävä muun kuin oikeudellisen asiantuntemuksen varassa.<sup>274</sup> Hallintotuomioistuin saattaa tarvita erityistä asiantuntemusta asian selvittämisessä hankitun ja saadun informaation arvioinnissa. Erityisasiantuntemusta voidaan tarvita esimerkiksi lääketieteellisissä kysymyksissä.<sup>275</sup> Hallintolainkäyttölain 40 §:n 1 momentin mukaan sekä valitusviranomainen että asianosainen voivat asian selvittämiseksi kuulustuttaa yksityistä asiantuntijaa. Valitusviranomainen voi pyytää lausuntoa erityistä asiantuntemusta vaativasta ky-

---

<sup>272</sup> HE 217/1995 vp, s. 67.

<sup>273</sup> HE 217/1995 vp, s. 68.

<sup>274</sup> Tuori 2000, s. 130.

<sup>275</sup> Mäenpää 2007, s. 450.

symyksestä. Asianosainen voi pyytää viranomaista määräämään asiantuntijan. Jos asianosainen nojautuu asiantuntijaan, joka ei ole valitusviranomaisen määräämä, tästä on voimassa, mitä todistajasta säädetään.

Asiantuntijalta voidaan edellyttää erityistä tieteellistä tai ammatillista pätevyyttä lausunnon kohteena olevassa asiassa.<sup>276</sup> Asiantuntijalla tarkoitetaan prosessin ulkopuolista henkilöä, jota käytetään todistuskeinona asian ratkaisemiselle merkityksellisten kokemussääntöjen selvittämiseksi.<sup>277</sup> Lausuntoa voidaan pyytää tosiasiaselvitykseen ja sen arviointiin liittyvästä kysymyksestä, joka on yksilöitävä lausuntopyynnössä.<sup>278</sup> Tarkoituksena onkin, että asiantuntija lausuu kokemussäännön sisällöstä ja antaa siihen perustuvan arvostelman tai tuo esiin asiantuntemukseen perustuvat havainnot.<sup>279</sup> Asiantuntijan ja todistajan välinen keskeinen ero on siten siinä, että asiantuntija selvittää kokemussääntöjä ja todistaja tosiseikkoja.<sup>280</sup>

### **3 Oikeus saada perusteltu päätös**

#### **3.1 Asian ratkaiseminen**

Hallintolainkäyttölain 51 § sisältää säännökset hallintolainkäyttöviranomaisen ratkaisuvollisuudesta ja päätösharkinnasta. Säännöksen 1 momentin mukaan valitusviranomaisen on päätöksessään annettava ratkaisu asiassa esitettyihin vaatimuksiin. Valitusviranomaisen tulee harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa.

Virkkeestä ilmenee valitusviranomaisen ratkaisupakko ja se, että hallintolainkäytössä on käytössä vapaa todistelu. Todisteiden esittämistapaa ei ole rajattu tiettyihin erikseen säänneltyihin todistuskeinoihin, eikä todisteiden todistusvoiman harkintaa ole yksityiskohtaisesti säännelty.<sup>281</sup> Lähtökohtana on, että valitusviranomaisen huolehtii siitä, että asia tulee mahdollisimman hyvin selvitettyksi. Todistelulla ja eri todistuskeinoilla ei ole ratkaisevaa merkitystä.<sup>282</sup>

---

<sup>276</sup> Mäenpää 2007, s. 452.

<sup>277</sup> Tarukannel, Jukarainen 1999, s. 260.

<sup>278</sup> Mäenpää 2007, s. 452.

<sup>279</sup> Tarukannel, Jukarainen 1999, s. 260.

<sup>280</sup> HE 217/1995 vp, s. 71.

<sup>281</sup> HE 217/2995 vp, s. 78-79.

<sup>282</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, s. 328.

Tavallisimmin vaatimuksena on se, että valituksenalainen päätös on kumottava ja tehtävä toisensisältöinen, valittajan vaatima ratkaisu. Valittaja voi myös vaatia asian palauttamista uudelleen käsiteltäväksi. Mikäli hallintotuomioistuin kumoo päätöksen ja palauttaa sen alemmalle viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi, ei valittaja välttämättä vielä saa asiasisältöistä ratkaisua vaatimuksiinsa. Valittajan asiassa tekemät vaatimukset sitovat valitusviranomaista, eikä se yleensä voi mennä vaatimusten ulkopuolelle, eikä antaa ratkaisua muusta kuin mistä on pyydetty. Valitusviranomaisen ei kuitenkaan ole sidottu niihin perusteisiin, joita asianosaiset esittävät vaatimustensa tueksi. Tähän oikeuttavat hallintolainkäyttölain 33 §:stä ilmenevä virallisperiaate sekä asian selvittämistä vastuu.<sup>283</sup>

### 3.2 Päätöksen perusteleva

Päätöksen perusteleva on tärkeää ennen kaikkea asianosaisen oikeusturvan kannalta, sillä hänen on tiedettävä, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevaan ratkaisuun. Päätöksen perusteluilla on keskeinen merkitys myös muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta. Riittävät ja tarkat perustelut saattavat vähentää muutoksenhakuuasteen sekä lisätä luottamusta lainkäyttöviranomaisiin.<sup>284</sup> Perustelevuutta korostettiin jo perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitusmuodon 16 §:n 2 momenttia säädettäessä<sup>285</sup>, jonka jälkeen oikeus saada perusteltu päätös on tullut osaksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita. Perusteluvelvollisuus on osa päätöksenteon tietynlaista prosessuaalista kokonaisuutta, jonka osia ovat:

- aineelliseen totuuteen pyrkiminen
- asian huolellinen selvittäminen
- virallisperiaatteen vaikutus kulloisessakin asiassa ja asiayhteydessä
- harkinta
- päätöksen perusteleva.<sup>286</sup>

Päätöksen perusteluilla voidaankin nähdä olevan kolme perustehtävää. Ne vahvistavat yksilön oikeusturvaa (oikeusturvafunktio) ja tukevat sekä päätöksenteon laatua että laa-

<sup>283</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, s. 326.

<sup>284</sup> HE 217/1995 vp, s. 81.

<sup>285</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, s. 337.

<sup>286</sup> Tarukannel, Jukarainen 1999, s. 289.

dun arviointimahdollisuutta (laatufunktio). Lisäksi perustelut toimivat päätöksenteon yhdenmukaisuutta tosiasiallisesti vahvistavana tekijänä (yhdenmukaistava funktio).<sup>287</sup>

Hallintolainkäyttölain 53 §:n mukaan päätös on perusteltava. Säännöksen tarkoitus on tähdentää huolellisen perustelemisen tärkeyttä lainkäytössä sekä tarvetta kehittää perusteluja. Esitöissä säännöksellä on katsottu olevan perustelujen kehittämiseen liittyvä muutosvaikutus, sillä säännös on ensimmäinen yleinen nimenomaan lainkäyttöä koskeva päätöksen perustelemista koskeva säännös.<sup>288</sup> Perusteluista on käytävä ilmi, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty. Hallituksen esityksen<sup>289</sup> mukaan perusteluissa on selostettava, millä oikeudellisella perusteella ratkaisuun on päädytty. Päätöksestä on siten käytävä ilmi, mitä säännöksiä tai määräyksiä on sovellettu. Lisäksi ratkaisusta tulee käydä ilmi riittävän selvästi, miksi päätöksestä ilmenevään lopputulokseen on päädytty. Valitusviranomaisen on esimerkiksi selostettava, mistä syystä se on tulkinnut lainkohtaa päätöksestä ilmenevällä tavalla.

Yleisesti perusteluissa on kiinnitettävä huomiota selkeyden ja ymmärrettävyyden takaamiseksi perusteluissa käytettäviin käsitteisiin, kieliasuun ja yleiseen kielelliseen rakenteeseen. Hallintolainkäyttöpäätöksissä varsinainen ratkaisulausuma on erotettava perusteluosasta riittävän selkeästi muun muassa oikeusvoimaproblematiikan, täytäntöönpanokysymysten ja yleisen ratkaisun jälkeisen tilanteen selkeyttämiseksi.<sup>290</sup>

### **3.2.1 Hoitoonmääräämispäätöstä koskevan valitusasian perusteleminen**

Hallinto-oikeuden mielenterveysasiassa antaman ratkaisun perustelut jaetaan sovellettaisiin säännöksiin, asiakirjoista saatuun selvitykseen, mahdollisessa suullisessa käsittelyssä saatuun selvitykseen sekä johtopäätökseen. Psykiatrisen sairaalahoidon jatkamista koskevassa alistus- sekä valitusasiassa annetun päätöksen sovellettavilla säännöksillä tarkoitetaan pääsääntöisesti mielenterveyslain 8 §:n 1 momentin mukaisia tahdosta riippumattomaan psykiatriseen sairaalahoitoon määräämisen edellytyksiä. Asiakirjoista saatu selvitys -kappaleeseen kootaan pääpiirteet potilaan sairauskertomuksesta, lääkärin antamasta lausunnosta sekä mahdollisesta potilaan antamasta selityksestä. Kappaleessa

<sup>287</sup> Mäenpää 2007, s. 561.

<sup>288</sup> Tarukannel, Jukarainen 1999, s. 290.

<sup>289</sup> HE 217/1995 vp, s. 81–82.

<sup>290</sup> Tarukannel, Jukarainen 1999, s. 298.

mainitaan myös mahdollisessa suullisessa käsittelyssä esitetyt lisäperusteet tai lisäselvitykset. Johtopäätös-kappaleessa hallinto-oikeus kokoaa perustelut yhteen. Valituksen hylkäävän päätöksen perusteluissa todetaan tavallisesti, että asiakirjoista ilmenevät potilaan terveydentilaa koskevat seikat osoittavat, että hän on valituksenalaisen päätöksen tekemisen aikaan ollut mielisairas ja mielisairautensa vuoksi hoidon tarpeessa siten, että edellytykset hoidon jatkamiselle potilaan tahdosta riippumatta ovat olleet olemassa, eikä mahdollisessa suullisessa käsittelyssä ole tullut ilmi seikkoja, jotka antaisivat aihetta arvioida asiaa toisin.

### **3.2.2 Suullisen käsittelyn toimittamista sekä ulkopuolisen lääkärin lausunnon hankkimista koskevien vaatimusten hylkäämisperusteet**

Mikäli hallinto-oikeus ei toimita psykiatrisen sairaalahoidon jatkamista koskevassa asiassa valittajan pyytämää suullista käsittelyä, se perustellaan päätöksessä. Jos potilas on vaatinut lausunnon hankkimista sairaalan ulkopuoliselta lääkäriltä, perustellaan, minkä vuoksi lausunnon hankkimista ei ole katsottu asian ratkaisun kannalta tarpeelliseksi.<sup>291</sup> Yleensä suullisen käsittelyn hylkääminen perustellaan hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentissa mainituilla perusteilla, joilla suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta. Tämän lisäksi päätöstä perustellaan hallinto-oikeudessa asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuvalla asiantuntijajäsenellä, jonka tehtävänä on arvioida asiassa esitettyä selvitystä nimenomaan sen lääketieteelliseltä kannalta. Myös asian ratkaisemisen kannalta jo saatavissa olevaan riittävään asiakirja-aineistoon sekä mahdolliseen edellisenä vuonna järjestettyyn suulliseen käsittelyyn on saatettu viitata perusteltaessa suullisen käsittelyn toimittamatta jättämistä. Uusimmissa hallinto-oikeuden päätöksissä on suullisesta käsittelyn toimittamatta jättämistä perusteltu lisäksi sillä, että potilas saa osakseen valitusasiansa käsittelyssä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kappaleen mukaisen ja Suomen perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ilman valituksessa vaaditun suullisen käsittelyn tai ulkopuolisen lausunnon hankkimista.

### **3.2.3. Hoitoonmääräämispäätöstä koskevan valituksen hyväksyminen**

Vuonna 2011 Kuopion hallinto-oikeuteen tuli 634 hoitoonmääräämispäätöksen alistusasiana ja 86 hoitoonmääräämispäätöksestä tehtyä valitusta. Kuopion hallinto-

---

<sup>291</sup> vrt. *X v. Suomi* -tapaus

oikeudessa ei ole ollut tapauksia, joissa hoitoonmääräämispäätös olisi potilaan valituksen johdosta kumottu tai alistettu päätös jätetty vahvistamatta sen vuoksi, että lääketieteelliset hoitoon määräämisen edellytykset eivät olisi hoitoonmääräämispäätöksen tekemisen aikaan täyttyneet. Sen sijaan valituksenalaisia hoitoonmääräämispäätöksiä on kumottu ja alistettuja päätöksiä jätetty vahvistamatta prosessuaalisessa menettelyssä tahtuneiden virheiden vuoksi. Esimerkiksi tarkkailuun ottamiselle ja tarkkailulausunnon sekä hoitoonmääräämispäätöksen tekemiselle mielenterveyslaissa säädettyjä määräaikoja ei ole päätöstä tehtäessä noudatettu. Lisäksi potilas on saattanut karata sairaalasta, jolloin uutta päätöstä sairaalahoidon jatkamiseksi ei ole voitu määrääjässä tehdä. Hoitoonmääräämispäätös on siten myöhään tehtynä jätetty vahvistamatta ja mahdollisen valituksen johdosta päätös on kumottu.

### 3.3 Päätöksen sisältö

Hallintolainkäyttölain 54 § määrittelee päätöksen muodolliset sisältövaatimukset. Kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi:

- 1) valitusviranomaisen nimi ja päätöksen päiväys;
- 2) valittajan nimi ja päätös, josta valitetaan;
- 3) tarpeellisilta osiltaan selostus asian aikaisemman käsittelyn vaiheista;
- 4) selostus asianosaisten vaatimuksista ja tarpeellisilta osiltaan niiden perusteista;
- 5) tarpeellisilta osiltaan selostus asiassa annetuista selvityksistä;
- 6) päätöksen perustelut ja lopputulos; sekä
- 7) päätöksentekoon osallistuneiden henkilöiden nimet sekä, jos asiasta on äänestetty tai esittelijä on ilmoittanut eriävän mielipiteensä, ilmoitus siitä, jolloin eriävät mielipiteet on liitettävä päätökseen.

Säännöksen tarkoituksena ei ole, että päätöksessä olisi ehdottomasti käytettävä pykälän mukaisia termejä. Hallintolainkäyttöviranomaisten moninaisuus huomioon ottaen, ei etenkään päätösten ulkoasulle voida laissa asettaa kovin suuria yhdenmukaisuusvaatimuksia.<sup>292</sup>

### 3.4 Päätöksen ja muun asiakirjan tiedoksianto

Päätöksen tiedoksiannolla on useita tärkeitä tehtäviä. Päätöksen tiedoksisaannista alkaa kulua erikseen määritelty valitusajaksi. Mikäli lainkäyttöpäätöstä ei ole annettu asianmu-

---

<sup>292</sup> HE 217/1995 vp, s. 82.

kaisesti tiedoksi, ei myöskään valitusaika ala kuluu. Lisäksi päätöksen tiedoksisaaminen on sen lainvoimaiseksi tulon edellytys. Päätöksen oikeusvoimaiseksi tuloon liittyen yleisenä lähtökohtana on, että hallintotuomioistuin ei saa muuttaa lainkäyttöpäätöstään enää sen jälkeen, kun se on annettu tiedoksi.<sup>293</sup>

Hallintolainkäyttölain 55 § sisältää säännöksen velvollisuudesta antaa lainkäyttöviranomaisen päätös tiedoksi asianosaiselle.<sup>294</sup> Säännöksen mukaan päätös, jonka tiedoksiantosta alkaa kuluu valitusaika tai muu asianosaisen oikeuteen vaikuttava määräaika, annetaan tiedoksi todisteellisesti siten kuin hallintolain 60 §:ssä säädetään. Todisteellista tiedoksiantotapaa voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Tiedoksiannosta ulkomaille säädetään hallintolain 63 §:ssä. Asiakirjojen tiedoksiantoon sovelletaan muutoin, mitä siitä hallintolaissa säädetään.

Hallintolain 60 §:n 1 momentin mukaan tiedoksianto on toimitettava postitse saantitodistusta vastaan, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kuluu muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Saantitodistusta voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Saantitodistuksesta on käytävä ilmi tiedoksiannon toimittaja ja vastaanottaja sekä tiedoksisaannin ajankohta. Säännöksen tarkoituksena on siten rajoittaa ja täsmentää saantitodistusmenettelyn käyttöalaa. Hallituksen esityksen<sup>295</sup> mukaan velvoittavalla päätöksellä tarkoitetaan päätöstä, jossa asetetaan jokin toiminnallinen velvoite. Saantitodistusta voidaan käyttää muusta syystä esimerkiksi silloin, kun käsittelyn aikana joudutaan toimittamaan katselmus tai suullinen kuuleminen asian selvittämiseksi ja henkilön läsnäolo toimituksessa on tarpeen asian ratkaisemisen kannalta.

### **3.5 Asiantuntijan osallistuminen asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen**

Hallintotuomioistuin saattaa tarvita erityistä asiantuntemusta asian selvittämisessä hankitun ja saadun informaation arvioinnissa. Mielenterveyslain mukaisia asioita käsiteltäessä erityisasiantuntemusta tarvitaan lähinnä lääketieteellisistä kysymyksistä. Erityisasiantuntemuksen tarve on otettu huomioon tuomioistuimessa toimivilla pysyvillä asiantuntijoilla. Mielenterveysasioissa hallinto-oikeuden kokoonpanoon kuuluukin sivutoi-

---

<sup>293</sup> Mäenpää 2007, s. 572.

<sup>294</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997, s. 346.

<sup>295</sup> HE 72/2002 vp, s. 114.



minen asiantuntija, jolle on asetettu erityisiä kelpoisuusvaatimuksia.<sup>296</sup> Asiantuntijajäsenistä säädetään hallinto-oikeuslaissa seuraavasti.

Hallinto-oikeuslain 7 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan hallinto-oikeudessa asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuu asiantuntijajäsen asiassa, jossa on kysymys mielen-terveyslaissa tarkoitettusta henkilön määräämisestä hoitoon, hoidon jatkamisesta hänen tahdostaan riippumatta, hänen omaisuutensa haltuunotosta taikka yhteydenpidon rajoittamisesta. Mainitun lain 8 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto määrää hallinto-oikeuteen 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuja asioita varten riittävän määrän sivutoimisia asiantuntijajäseniä ja näille varajäseniä neljän vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Jäsenen tai varajäsenen paikan vapautuessa kesken toimikauden määrätään seuraaja jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Jäsenen ja varajäsenen oikeudesta pysyä tehtävässään on muutoin voimassa, mitä tuomarin viran haltijoista säädetään. Säännöksen 2 momentissa säädetään asiantuntijajäsenelle asetetuista vaatimuksista ja luetellaan asiantuntijajäsenen kelpoisuusvaatimukset eri asiaryhmissä. Asiantuntijan ja varajäsenen tulee olla 7 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuissa asioissa eli mielenterveysasioissa psykiatriaan perehtyneitä laillistettuja lääkäreitä. Käytännössä asiantuntijat ovatkin psykiatrian erikoislääkäreitä.

Asiantuntijalla tarkoitetaan oikeudenkäynnin ulkopuolella olevaa henkilöä, jota käytetään todistuskeinona asian ratkaisemiselle merkityksellisten kokemussääntöjen selvittämiseksi. Asiantuntija lausuu kokemussäännön sisällöstä ja antaa siihen perustuvan arvostelman taikka tuo esiin asiantuntemukseensa perustuvat havainnot.<sup>297</sup> Käytännössä asiantuntijan tehtäväksi jää ratkaisun tekeminen potilaan hoidon tarpeesta.

## VIII OIKEUSVERTAILUA RUOTSIIN

### 1 Ruotsin hallintoprosessi

Ruotsissa on kolmiasteinen yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä. Ensi asteen hallintotuomioistuimia, hallinto-oikeuksia (förvaltningsrätt), on 12 kappaletta. Väliasteen hallintotuomioistuimina toimivat neljä kamarioikeutta (kammarrätt). Ylin hallintotuomioistuin, högsta förvaltningsdomstolen, toimii lähinnä ennakkopäätöstuomioistuimena.

<sup>296</sup> Mäenpää 2007, s. 450–451.

<sup>297</sup> Tarukannel, Jukarainen 1999, s. 260.

Hallintotuomioistuimissa patenttituomioistuinta lukuun ottamatta sovelletaan vuonna 1971 säädettyä hallintoprosessilakia (förvaltningsprocesslag). Käsiteltäessä valitusasiaa hallintoviranomaisessa sovelletaan vuoden 1986 hallintolakia (förvaltningslag).<sup>298</sup>

Ruotsin hallintoprosessilaki sisältää säännökset asian vireillepanosta, käsittelystä hallintotuomioistuimessa, eräistä todistelukeinoista, päätöksestä ja muutoksenhausta hallintotuomioistuimen päätökseen. Laki sisältää säännökset ainoastaan muutoksenhausta lääninoikeuden ja kamarioikeuden päätökseen. Sen sijaan säännökset muutoksenhausta hallintoviranomaisen päätöksestä hallintotuomioistuimeen ovat hajanaisia. Kunnallisvalitusta koskevia erityissäännöksiä sisältyy kunnallislakiin (kommunallag). Ruotsissa kunnallisvalituksen erityispiirteet suhteessa yleiseen hallintovalitukseen ovat hyvin samanlaiset kuin Suomessa. Hallintolainkäytön menettelysäännöksiä on myös useissa muissa säädöksissä. Hallintolainkäyttöasian vireillepano ja käsittely hallintotuomioistuimissa muistuttavat olennaisilta piirteiltään menettelyä suomalaisissa hallintotuomioistuimissa. Tähän vaikuttaa myös muutoksenhakukeinojen ominaisuuksien samankaltaisuus. Keskeisin ero on suullisten käsittelyjen huomattavasti suurempi määrä Ruotsin lääninoikeuksissa.<sup>299</sup>

Ruotsin hallitusmuodon 11 luvun 2 §:n mukaan tuomioistuinten lainkäyttötehtävistä, organisaation peruspiirteistä ja oikeudenkäyntimenettelystä on säädettävä lain tasoisilla säännöksillä. Hallitusmuodon 2 luvun 9 § edellyttää, että vapaudenriistoa koskeva asia on aina voitava saada tuomioistuinkäsittelyyn.<sup>300</sup>

## **2 Laki psykiatrisesta pakkohoidosta**

Ruotsissa otetaan vuosittain pakkohoitoon noin 3 000 henkilöä joko psykiatrisesta pakkohoidosta annetun lain tai oikeuspsykiatrisesta hoidosta annetun lain nojalla. Laissa psykiatrisesta pakkohoidosta säädetään sekä sairaalassa annettavasta psykiatrisesta hoidosta että avohoidosta. Laki sisältää myös säännökset muutoksenhausta sekä asian käsittelystä hallintotuomioistuimessa. Lain mukaan pakkohoidossa pyritään siihen, että potilas voi itse vapaaehtoisesti vaikuttaa tarvittavaan hoitoon ja ottaa vastaan tarvitsemaansa tukea. Psykiatrista pakkohoittoa voidaan antaa potilaille, kun

---

<sup>298</sup> HE 217/1995 vp, s. 10

<sup>299</sup> HE 217/1995 vp, s. 10.

<sup>300</sup> HE 217/1995 vp, s. 10.

1. potilaalla on vakava mielenterveyden häiriö;
2. potilaalla on välttämätön tarve saada psykiatrista hoitoa ja hoitoa ei voida toteuttaa muutoin kuin ottamalla potilas suljettuun psykiatriseen sairaalaan; ja
3. potilas vastustaa hoitoa

Laissa määrätyn hoidon antamisen edellytyksenä on, että potilas vastustaa hoitoa, taikka potilaan henkisen tilan perusteella katsotaan, ettei hoitoa voida antaa yhteisymmärryksessä hänen kanssaan.

Päätöstä psykiatriseen sairaalahoitoon määräämisestä ei voida tehdä ilman lääkärintodistusta. Läkärintodistuksesta on käytävä ilmi, että on todennäköisiä syitä siihen, että hoitoon määräämisen edellytykset potilaan kohdalla täyttyvät. Todistuksen on perustuttava erityiseen lääkärintarkastukseen ja se on annettava välittömästi lääkärintarkastuksen yhteydessä. Todistuksessa on hoitoon määräämisen edellytysten lisäksi oltava selvitys potilaan mielenterveyden häiriöstä ja niistä olosuhteista, jotka antavat aiheutta psykiatriseen hoitoon. Tämän jälkeen potilas lähetetään sairaalaan, jossa päätös hänen sairaalaan ottamisestaan on tehtävä 24 tunnin kuluessa sairaalaan saapumisesta. Päätöksen sairaalaan ottamisesta on perustuttava enintään neljä päivää vanhaan lääkärintodistukseen. Päätöksen sairaalaan ottamisesta tekee psykiatrisen yksikön ylilääkäri, joka ei saa olla sama henkilö, joka on tehnyt potilaasta lääkärintodistuksen. Jos ylilääkäri toteaa että pakkohoidon on jatkuttava pidempään kuin neljä viikkoa, on ylilääkärin alistettava päätös hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Alistusmenettelyä käytetään myös hoidon jatkamisen yhteydessä. Mikäli hallinto-oikeus vahvistaa hoitoonmääräämispäätöksen, saadaan hoitoa jatkaa enintään neljä kuukautta potilaan sairaalaan ottamisesta lukien. Hallinto-oikeus voi ylilääkärin hakemuksesta hyväksyä myös enimmäisaikaa pidemmän, mutta kerrallaan enintään kuusi kuukautta kestävä hoidon jatkamista koskevan päätöksen.

Potilaalla on muutoksenhakuoikeus ylilääkärin tekemästä päätöksestä. Muutosta haetaan määräajassa alueellisessa hallinto-oikeudessa. Valitus on käsiteltävä hallinto-oikeudessa kahdeksan päivän kuluessa valituksen saapumisesta. Hallinto-oikeus järjestää asiassa suullisen käsittelyn, ellei katso sitä tarpeettomaksi. Suullinen käsittely järjestetään pääsääntöisesti sairaanhoitolaitoksessa. Potilaan on oltava läsnä suullisessa käsittelyssä, mikäli hänen henkinen tilansa mahdollistaa sen. Myös ylilääkäriä kuullaan tässä

käsittelyssä. Tukholman hallinto-oikeuden palvelusivujen mukaan suullinen käsittely järjestetään lähes aina asian koskiessa tahdosta riippumatonta hoitoa.<sup>301</sup>

### **3 Oikeustieteellinen tutkimus oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja oikeusturvasta**

#### **3.1 Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin – vertailua Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ja Ruotsin oikeudenkäymiskaaren välillä**

Göteborgin yliopistossa Ruotsissa on tehty oikeustieteellinen tutkimus oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tutkimuksessa on erityisesti vertailtu eroja Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Ruotsin oikeudenkäymiskaaren, rättegångsbalkenin välillä, kun kyse on oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Tutkimus painottuu erityisesti syytetyn oikeuteen kuulustuttaa asianomistajaa ja todistajaa.

Tutkimuksen mukaan Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä suoria säännöksiä koskien todistajaa taikka kirjallisia todisteita. Ihmisoikeussopimus tähtää lähinnä turvaamaan kansalaisille tietyt vapaudet ja oikeudet suhteessa valtioon. Rättegångsbalken taas määrää kansalaisille tietyt velvollisuudet kuten todistamisvelvollisuuden. Lisäksi monet niistä oikeuksista, jotka taataan ihmisoikeussopimuksessa, on otettu rättegångsbalkeniin jo ennen kuin Ruotsi ratifioi Euroopan ihmisoikeussopimuksen. Kuitenkin sekä ihmisoikeussopimuksen että rättegångsbalkenin lähtökohtana on, että käsittelyn on oltava suullinen ja julkinen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ilmentää osapuolten yhdenvertaisuutta ja kuulemisperiaatetta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruslähtökohtina. Toisaalta myös Ruotsin oikeudessa kuuleminen on aina perustuslaissa säädetty oikeus. Ruotsalaisen lainsäädäntö tai Euroopan ihmisoikeussopimus eivät sisällä suoria säännöksiä syytetyn oikeuksista, kun häntä kuullaan pääkäsittelyn ulkopuolella.

Euroopan ihmisoikeussopimus on ollut jo kauan osana Ruotsin lainsäädäntöä. Ihmisoikeussopimuksen kehittäminen tapahtuu pääasiassa Euroopan ihmisoikeustuomioistui-

---

301

<<http://www.forvaltningsrattenistockholm.domstol.se/Navigation/Amnesnavigation/Forvaltningsratt/Overklaga-till-lansratt/Sa-avgors-malet/Muntlig-forhandling/>>

men kautta. Ruotsalaisessa oikeuskäytännössä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioilla on ollut suuri merkitys ja 6 artiklan takaamiin oikeuksiin viitataan usein tuomion perusteluissa.<sup>302</sup>

### 3.2 Oikeusturva mielenterveysasioiden tuomioistuinkäsittelyssä

Lundin yliopistossa tehdyn oikeustieteellisen tutkimuksen aiheena on ollut oikeusturva pakkohoitoon ottamiseen liittyvässä päätöksenteossa. Tutkimus käsittelee mielenterveyslainsäädännön historiaa, oikeusturvan käsitettä sekä voimassa olevaa oikeutta. Tutkimuksessa on käsitelty myös mielenterveysasian hallinto-oikeuskäsittelyä.

Tutkimuksen mukaan oikeuden menettelyä organisoidaan virallisiperiaattein ja käsitteilyperiaattein. Psykiatrissa pakkohoitoa koskeva asia tulee käsitellä viipymättä. Asia on otettava ratkaistavaksi kahdeksan päivän kuluessa sen saapumisesta tuomioistuimeen.

Hallinto-oikeuden käsittely on yleensä kirjallinen, mutta jos asianosainen vaatii suullista käsittelyä, eikä tälle ole esteitä, voidaan suullinen käsittely järjestää täydentävänä menettelynä. Suullinen käsittely voi olla tarpeeton, jos saman potilaan kohdalla on vasta järjestetty vastaava suullinen käsittely, eikä asiassa ole ilmennyt uusia seikkoja. Samoin käsittelyä voi olla tarpeetonta järjestää, mikäli potilaan henkinen tila on niin huono, ettei hän voi olla läsnä käsittelyssä. Suullinen käsittely järjestetään tavallisesti sairaanhoitolaitoksen kokoushuoneessa ja sen pituus määräytyy potilaan psyykkisen voinnin perusteella sairaalan ylilääkärin ollessa paikalla.

Oikeuden tulee kuulla asiantuntijaa suullisen käsittelyn yhteydessä. Asiantuntija esittää tavallisesti kysymyksiä sairaalan ylilääkärille sekä potilaalle. Potilaan oikeusturvan kannalta on tärkeää, että sairaalan ulkopuolinen lääkäri lausuu käsittelyn yhteydessä näkemyksensä asiasta. On myös arveltu, että sairaalan ylilääkäri harkitsee kantaansa tarkemmin silloin, kun käsittelyssä on mukana myös ulkopuolinen asiantuntija. Tuomioistuin saa mielenterveysasiassa asiantuntijalta apua lääketieteellisiin kysymyksiin, jolloin tuomioistuimen kykyä tehdä asiassa puolueetonta ratkaisua ei voida kyseenalaistaa. Tuomioistuin ei kuitenkaan voi antaa päätösvastuuta asiantuntijalle, vaan sen on otettava vastuu ratkaisusta. Mikäli asiantuntija on sitä mieltä, että potilas kärsii vakavasta mielenterveydenhäiriöstä, voi tuomarin olla vaikea kyseenalaistaa tai vastustaa tätä päätelmää. Tuomarin on joka tapauksessa oltava kriittinen asiantuntijan päätelmiä kohtaan.

<sup>302</sup> < <https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/7333/1/HannaBerglund.pdf> >

Sillä, joka on menettänyt vapautensa tahdosta riippumattoman hoidon vuoksi, on oikeus julkiseen oikeusavustajaan. Hallinto-oikeus voi myös poikkeuksellisesti määrätä potilaalle asianajajan tai avustavan lakimiehen. Erityisiä määräyksiä oikeusavustajasta annetaan laissa julkisista oikeusavustajista.

Todistustaakka mielenterveysasiassa on sairaalan ylilääkärillä. Ylilääkärin on siten toimitettava tarpeelliset asiakirjat hallinto-oikeudelle. Toimitettavasta materiaalista on käytävä ilmi se, että edellytykset tahdosta riippumattomaan hoitoon potilaan kohdalla täyttyvät. Tuomioistuimen on arvioitava kaikkea sille toimitettua materiaalia oikeudenkäynnin molempien osapuolten kannalta. Ruotsissa on käytössä vapaa todistelu.

Hallintotuomioistuimen on perusteltava päätöksensä. Kontradiktoriaalinen periaate edellyttää tuomioistuimen päätöksen avoimuutta. Yksilön oikeusturvaintressin vuoksi on tärkeää, että hän voi myöhemmin arvioida niitä perusteita, joihin tuomioistuin on päätöksessään tukeutunut. Perustelujen puuttuminen on vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta.<sup>303</sup>

#### 4 Mietintö Ruotsin mielenterveyslainsäädäntöä koskevasta selvityksestä

Ruotsin hallitus päätti 10.7.2010 määrätä erityisen selvitysryhmän tekemään katsausta psykiatriasta hoitoa koskevista laeista ja jättämään ehdotuksensa uudeksi lainsäädännöksi.<sup>304</sup> Määräaika lakiehdotukselle oli 30.4.2011, mutta määräaika jatkettiin 15.12.2011 saakka (Dir. 2010:88).<sup>305</sup> Määräaika päätettiin kuitenkin edelleen jatkaa maaliskuun 2012 loppuun.<sup>306</sup>

Huhtikuussa 2012 valmistuneen raportin nimeksi annettiin Psykiatria ja laki – pakko-hoito, rikosvastuu ja yhteiskuntasuoja.<sup>307</sup> Raportin lähtökohtana oli tehdä lainsäädäntö ohjaavammaksi ja helpommin tavoitettavaksi. Lisäksi pakkohoitoa koskeva lainsäädäntö tuli sovittaa yhteen eettisten, lääketieteellisten sekä oikeudellisten vaatimusten kanssa. Raportin mukaan valtion tulee ottaa vastuu mielenterveyshäiriöisten rikoksentekijöiden pakkohoidon yhteiskuntasuojalle aiheuttamista velvoitteista ja niistä aiheutuvista

<sup>303</sup> <<http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOid=1559897&fileOid=1565136>>

<sup>304</sup> Kommittédirektiv 2009:93, s. 1.

<sup>305</sup> Tolonen 2011, s. 136.

<sup>306</sup> Kommittédirektiv 2011:107, Förlängd tid för uppdraget

<sup>307</sup> Betänkande av Psykiatrilagsutredningen, Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet.

kustannuksista. Katsaus keskittyi pakkohoitoa koskevaan lainsäädäntöön, psyykkisesti sairaisiin rikoksentekejiin sekä niistä johtuviin kysymyksiin.<sup>308</sup>

Raportissa ehdotetaan, että lait psykiatrisesta pakkohoidosta ja oikeuspsykiatrisesta hoidosta kumotaan ja, että pakkohoitoa koskeva lainsäädäntö yhdistetään yhteen lakiin. Uudesta laista on tarkoitus tehdä helppolukuisempi sisällysluettelon, kappalejaon ja väliotsikoiden avulla.<sup>309</sup>

Psykiatrisen pakkohoidon osalta raportissa ehdotetaan muun muassa seuraavia muutoksia. Vakavan mielenterveydenhäiriön käsite on tarkoitus säilyttää lainsäädännössä kuvaamassa niitä perusedellytyksiä, joilla henkilö voidaan saattaa psykiatrisen pakkohoidon kohteeksi. Lisäksi hallinto-oikeudelle asetettua määräaikaa ottaa mielenterveysasia käsiteltäväksi kahdeksan päivän kuluessa sen vireilletulosta ehdotetaan pidennettäväksi 15 päivään tapauksessa, jossa meneillään oleva pakkohoito perustuu jo tuomioistuimen ratkaisuun. Uudessa pakkohoitoa koskevassa lainsäädännössä tulee myös selkeästi määrittellä, mitä pakkotoimia saadaan käyttää ja millä ehdoilla. Henkilö on lisäksi voitava määrätä psykiatriseen avohoitoon ilman, että hänen on täytynyt olla ensin suljetussa psykiatrisessa sairaalahoidossa.<sup>310</sup>

Oikeuspsykiatrian osalta raportissa ehdotetaan, että teon tuomitseminen rikokseksi edellyttää tekijän syyntakeisuutta. Tekoa ei katsottaisi rikokseksi, jos siihen syyllistynyt kärsii vakavasta mielenterveydenhäiriöstä, eikä hän ymmärrä teon merkitystä. Syyntakeettomuus ei myöskään saa johtua itse aiheutetusta syystä, kuten päihtymyksestä.<sup>311</sup> Raportissa on viitattu Pohjoismaisen katsauksen yhteydessä Suomen lainsäädäntöön, jonka mukaan syyntakeisuus on edellytys rikoksesta tuomitsemiselle.<sup>312</sup>

## IX PÄÄTELMÄ

Psykiatrinen potilas ei aina ole samaa mieltä sairaudestaan ja hoidon tarpeestaan hoitavan lääkärin kanssa. Hyvä sairaanhoito potilaan kokemuksena rakentuu henkilökunnan ammattitaidon, laadun, määrän ja työskentelyolojen yhteisvaikutuksesta potilaan ja

---

<sup>308</sup> Betankande av Psykiatrilagsutredningen, s. 35.

<sup>309</sup> Betankande av Psykiatrilagsutredningen, s. 36.

<sup>310</sup> Betankande av Psykiatrilagsutredningen, s. 36–38.

<sup>311</sup> Betankande av Psykiatrilagsutredningen, s. 41.

<sup>312</sup> Betankande av Psykiatrilagsutredningen, s. 319.

omaisten kanssa.<sup>313</sup> Tahdosta riippumattomaan hoitoon määrätyn psykiatrisen potilaan oikeudet eivät ehkä kaikilta osin toteudu osastohoidossa. Tilanne on ongelmallinen, sillä asiasta on vaikea keskustella, jos potilaan kertomus ei aina ole luotettava taikka omaiset eivät tiedä hoidon tavoitteita. Asiaan liittyy myös lääkäreiden tekemä vaativa ja raskas työ.<sup>314</sup>

Tavoitteeni oli tässä tutkielmassa selvittää toteutuuko psykiatrisen potilaan kohdalla meille kaikille taattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Mielestäni oikeusturvan saatavuutta vähentää ainakin se tosiseikka, että tahdosta riippumattomaan hoitoon määrätty potilas on mieleltään sairas. Voiko psyykkisesti sairas ymmärtää jokaisessa tilanteessa vaatia hänelle kuuluvia oikeuksiaan, kun toisaalta psyykkisesti tervekin ei siihen kaikissa olosuhteissa kykene. Potilaan oikeusturvan takaamiseksi muiden tahojen, kuten tämän tutkielman kohteena olevan hallinto-oikeuden, on toimittava sille lainsäädännössä säädettyjen säännösten mukaisesti.

Hoitoonmääräämispäätöksen alistaminen hallinto-oikeuden vahvistettavaksi on osa potilaan oikeusturvaa. Alistusviranomaisen tutkii hoitoon määräämisen edellytysten lisäksi myös sen, että hoitoonmääräämispäätöstä tehdessä on noudatettu mielenterveyslaissa säädettyä menettelyä. Hallinto-oikeuden velvollisuutena on huolehtia siitä, että asia tulee selvitetynksi. Vaikka alistusmenettelyssä jo sinänsä on kysymys potilaan oikeuksien turvaamisesta, ei monikaan potilas hallinto-oikeudelle valittaessaan tiedä sitä tai luota siihen. Psykiatrisen potilaan oikeusturvaan kuuluu myös oikeus hoitoon, jota tämä sairaudestaan johtuen ei useinkaan koe oikeudekseen.

Vaikka edellytykset potilaan oikeusturvan takaamiseksi ovat Suomessa yleisesti hyvät, oikeusturva ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuvat kuitenkin tapauskohtaisesti. Kaikki potilaat eivät tavoita täydellistä oikeusturvaa johtuen esimerkiksi sairaalan hoitohenkilökunnan potilaalle antamasta puutteellisesta informaatiosta. Myös potilaan älyllinen taso sekä suljetussa laitospäristössä oleminen rajoittavat potilaan mahdollisuuksia huolehtia oikeuksistaan.

Ruotsin mielenterveyslainsäädännössä on Suomen lainsäädäntöön verrattuna muutamia selviä eroavaisuuksia. Ruotsissa täysi-ikäisen henkilön tahdosta riippumattomaan hoi-

---

<sup>313</sup> Bärlund-Toivonen 2000, s. 169.

<sup>314</sup> Bärlund-Toivonen 2000, s. 176–177.



toon määrääminen ei edellytä henkilön mielisairautta, vaan perusteeksi riittää vakava mielenterveydenhäiriö. Lääkärikunnan mielestä Suomessa sairaalahoitoa saavien psyykkisesti sairaiden potilaiden piiri on tästä johtuen muuta Eurooppaa ahtaampi. Lisäksi Ruotsin lainsäädäntö edellyttää hallinto-oikeuden ottavan psykiatrisen sairaalan ylilääkärin sille tekemän hoitoonmääräämis päätöstä koskevan hakemuksen käsiteltävään kahdeksan päivän kuluessa sen vireille tulosta. Ruotsin mielenterveyslainsäädäntöä koskevassa selvityksessä määräaika on ehdotettu pidennettäväksi viiteentoista päivään. Näin ollen Ruotsin lainsäädännössä säännellään tuomioistuinkontrollin alkamisaikaa ja sen kestoa Suomen lainsäädäntöä täsmällisemmin.

Vaikka Suomen lainsäädäntö ei tarkemmin säätele tuomioistuinkontrollin kestoa, on mielenterveysasian käsittelyaikaan sovellettavaa lainsäädäntöä kuitenkin runsaasti. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan käsittelyn on tapahduttava kohtuullisen ajan kuluessa, minkä lisäksi perustuslain oikeusturvasäännös velvoittaa asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä. Myös mielenterveyslaki edellyttää alustus- ja muutoksenhakuasioiden viivytyksetöntä käsittelyä. Eduskunnan oikeusasiamies onkin tuonut ilmi, ettei täsmällistä käsittelyaikaa tuomioistuinkontrollissa kuluvalle ajalle ole säädetty, eikä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ole johdettavissa täsmällisiä aikarajoja sille, kuinka kauan mielenterveydellisin perustein tapahtuvan vapaudenriiston tuomioistuin käsittelyyn saa kulua aikaa. Sen vuoksi vapaudenriistoon liittyvässä oikeussuojajärjestelyssä on tärkeintä päätöksen laillisuuden nopea ja riittävän perusteellinen arviointi riippumattomassa tuomioistuimessa. Viivytyksettömän käsittelyn pituus määräytyy Suomessa kunkin potilaan kohdalla käytännössä tapauskohtaisesti, joten Ruotsin mallin mukaisten aikarajojen säätäminen ei olisi Suomessa pahitteeksi.

Potilaisiin kohdistuvia, hoidon aikaisia rajoitustoimenpiteitä valvotaan tarkasti aluehallintovirastossa ja niistä pidetään sairaalassa kirjaa. Potilaiden hallinto-oikeudelle lähetämiin muutoksenhakukirjelmiin sisältyy usein huomautuksia sairaalahoidon aikaisista toimenpiteistä ja rajoituksista. Eduskunnan oikeusasiamies antoi 31.12.2002 ratkaisun, joka koski valtion koulukoteihin sijoitettujen lasten eräiden perusoikeuksien toteutumista. Ratkaisussaan hän on ilmaissut käsityksensä siitä, että eristämistä on mahdollista pitää vapaudenriistona, jota koskevat muun muassa perustuslain henkilökohtaisen vapauden suojaava sääntelevä 7 §:n 3 momentti sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla. Mainitut perus- ja ihmisoikeudet edellyttävät, että vapaudenriistoa koskeva päätös on voitava saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Edelleen oikeusasiamies huomautti, että

mielenterveyslakia koskevan uudistuksen yhteydessä katsottiin kuitenkin, että eristäminen on luonteeltaan tosiasiallinen hallintotoimi, jonka avulla pyritään hallitsemaan nopeasti syntyviä vaaratilanteita, eikä erillistä muutoksenhakumahdollisuutta pidetty tarpeellisena.<sup>315</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu huomioon ottaen olisi perusteltua ja potilaan oikeusturvan kannalta tärkeää, että kaikki mielenterveyslain mukaiset tahdosta riippumattoman hoidon aikaiset perusoikeuksien rajoittamiset saatettaisiin tuomioistuimen tutkittavaksi.

Syyskuussa 2012 antamansa päätöksen perusteluissa korkein hallinto-oikeus on viitanut muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen heinäkuussa 2012 antamansa *X v. Suomi* ratkaisun perusteluna pitämään, Eurooppalaisen kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi perustetun komitean (CPT) Suomeen 7.-17.9.2003 tekemän arviokäynnin johdosta antamaan selontekoon. Selontekoon sisältyvässä suosituksessa todettiin, että tahdosta riippumattomaan hoitoon määrätyn henkilön hoidon jatkamista koskevaa menettelyä olisi perusteltua arvioida uudelleen. Komitean mukaan hoidon jatkamisen tarpeen arvioinnissa tulisi olla käytettävissä myös hoitavan sairaalan ulkopuolisen psykiatrin mielipide.<sup>316</sup> Tästä huolimatta korkeimman hallinto-oikeuden antama päätös on ollut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antaman ratkaisun vastainen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu on herättänyt runsasta huomiota myös kansallisessa lehdistössä. Helsingin Sanomien 15.9.2012 pääkirjoituksen mukaan kyseessä on ensimmäinen kerta, kun korkein suomalainen oikeusaste päätti olla tietoisesti eri kannalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kanssa. Kirjoituksessa mainitaan, että Kuopion hallinto-oikeus on jo Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisun perusteella ehtinyt purkaa yhden tahdosta riippumatonta hoitoa koskevan päätöksen. Kirjoituksessa tuodaan esiin korkeimman hallinto-oikeuden toteamus siitä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen heinäkuinen Suomea koskeva ratkaisu *X v. Suomi* ei vastaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen omaa oikeuskäytäntöä, eikä etenkään ota huomioon Suomen lainsäädäntöä ja käytäntöä. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen arvellaan heijastavan Länsi-Euroopassa kiihtynyttä keskustelua Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen työn laadusta tilanteessa, jossa se on hukkumassa juttutulvan alle. Ratkaisun ker-

---

<sup>315</sup> EOA 31.12.2002 Dnro 3170/2/01

<sup>316</sup> CPT:n selonteko 14.6.2004, kohta 144.

rotaan myös syventävän kuilua suomalaisten perustuslain tulkitsijoiden ja oikeuskäytännön puolustajien välillä.

Yhteenvetona voin todeta, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaamiseksi mielenterveyspotilaalle on olemassa paljon sekä kansainvälistä että kansallista sääntelyä. Se, kuinka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen heinäkuussa 2012 Suomelle antama tuomio ja korkeimman hallinto-oikeuden sen jälkeen syyskuussa 2012 antama päätös tulevat vaikuttamaan oikeuskäytäntöön ja sitä kautta mielenterveyspotilaan oikeusturvaan, jää myöhemmin nähtäväksi. Todennäköistä on, että tuomioistuinkäytäntö mielenterveysasioissa ei tule muuttumaan korkeimman hallinto-oikeuden antaman päätöksen jälkeen ainakaan ennen psykiatrista sairaalahoitoa koskevan lainsäädännön muuttumista.