

10.8.2011

Dnro 1901/4/10

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen**

## **VAPAUDENRIISTON TUOMIOISTUINKONTROLLI VIIVÄSTYI MIELENTERVEYSASIASSA**

### 1 KANTELU

A pyysi 24.5.2010 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan muun muassa asiansa käsittelyaikaa Kuopion hallinto-oikeudessa. Kyse on 1.4.2008 ratkaistusta asiasta, joka koskee psykiatriseen sairaalahoitoon määräämistä. Asian käsittelyaika on ylittänyt kolme kuukautta.

---

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Selvitysten sisältö

**Hallinto-oikeustuomari B** kertoi selvityksessään, että valituksen kohteena on ollut - - - sairaalan psykiatrisesta hoidosta vastaavan lääkärin 7.12.2007 tekemä päätös kantelijan määräämisestä tahdonvastaiseen hoitoon. Valitus on tullut vireille Kuopion hallinto-oikeudessa 12.12.2007.

Hallinto-oikeuden lausuntopyyntö sairaalalle on päivätty 17.12.2007. Lausuntoa on pyydetty 31.12.2007 mennessä. Lausunto vaadittuine asiakirjoineen palautui hallinto-oikeuteen 27.12.2007.

Hallinto-oikeuden vastinepyyntö kantelijalle on päivätty 3.1.2008. Hän sai vaatimuksen tiedoksi 4.1.2008, ja vastinemääräaika päättyi 14.1.2008. Kantelija ei antanut vastinetta.

Hallinto-oikeus antoi 20.2.2008 välipäätöksen, jossa se määräsi suullisen käsittelyn toimittamisesta 19.3.2008, ja kutsui samalla asianosaiset ja päätöksen tehneen viranomaisen suulliseen käsittelyyn. Kantelijaa avustaneelle asianajajalle varattiin tilaisuus antaa vielä vastine ylilääkärin lausunnon johdosta viimeistään suullisessa käsittelyssä.

Kantelija peruutti valituksensa 19.3.2008 pidetyssä suullisessa käsittelyssä. Hän ilmoitti päässeensä pois sairaalahoidosta 16.3.2008. Lausunnon antaminen asiassa raukesi (pätöksen päivämäärä 1.4.2008).

Hallinto-oikeustuomari B totesi, että kantelijan asia on pyritty käsittelemään kiireellisesti. Välipäätöksessä määrättyä suullista käsittelyä ei voitu järjestää aikaisemmin, koska oli varattava aikaa myös mahdollisten kutsussa tarkoitettujen aikaisemmin ilmoittamattomien todistajien kutsumiselle. Tätä ennen hallinto-oikeuden oli tullut selvittää sellainen istuntopäivä, joka sopi kutsutulle lääkärille, hallinto-

oikeuden asiantuntijajäsenelle ja kantelijan asianajajalle. Ajanjakson pituutta selittää myös se, että asian esittelijällä oli samaan aikaan lukuisia muita samalla tavalla kiireellisiä käsiteltäviä mielenterveysasioita hoidettavanaan. Saatuaan esityksensä valmiiksi esittelijä toimitti asiakirjat vuorossa olleelle tarkastavalle jäsenelle, joka tässä tapauksessa oli selvityksen antanut hallinto-oikeustuomari B.

Kantelijan asianajajalle annettiin tilaisuus lausua osaston ylilääkärin antamasta lausunnosta viimeistään suullisessa käsittelyssä, mikä säästi aikaa.

B totesi, että kantelijan valitus tuli vireille 12.12.2007 ja hänen hoitonsa sairaalassa päättyi 16.3.2008. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan tarkoittamaa vapaudenriistoa kertyi kolme kuukautta ja neljä päivää.

Mielenterveyslain 26 §:n tarkoittamaa kiireellistä käsittelyä koskeva vaatimus ei B:n mukaan voi koskea 19.3.2008 jälkeistä aikaa, koska kantelija oli peruuttanut valituksensa, eikä hänellä ollut hallinto-oikeuden 1.4.2008 antamaan päätökseen nähden enää intressiä. Mainitun mielenterveyslain säännöksen kannalta tarkasteltuna kantelijan asian käsittely hallinto-oikeudessa kesti siis kolme kuukautta ja seitsemän päivää.

Yhteenvedon hallinto-oikeustuomari B totesi, että hallinto-oikeus on käsitellyt kantelijan valitusasian hallinto-oikeudelle annettujen resurssien puitteissa edellä mainittujen säännösten edellyttämällä tavalla kiireellisenä. Käsittelyaikaa pidentävänä seikkana on ollut kantelijan vaatimuksesta toimitettu suullinen käsittely.

Kuopion hallinto-oikeuden **hallintopäällikkö C** kertoi lausunnossaan, että hallinto-oikeus joutui kantelijan asian käsittelyaikaan toimimaan poikkeuksellisen hankalassa tilanteessa. Työsuojelupiiri asetti hallinto-oikeuden toimitilat käyttökieltoon sisäilman epäpuhtauden takia kesäkuussa 2007. Oikeusministeriö ei pystynyt järjestämään tuomioistuimelle korvaavia tiloja, mistä syystä toiminta jouduttiin hajauttamaan kolmeen toimipisteeseen eri puolelle kaupunkia. Tuomioistuimen henkilökunta pyrki tekemään parhaansa myös näissä vaikeissa olosuhteissa. Heinäkuussa 2008 hallinto-oikeus sai väliaikaiset kohtuulliset toimitilat, ja ruuhkat pystyttiin purkamaan.

Hallintopäällikkö C katsoi, että kaikkien osapuolten kannalta tilanne kantelijan asiaa käsiteltäessä oli valitettava ja epätydyttävä. Tällä hetkellä keskimääräinen käsittelyaika kyseisessä asiaryhmässä on noin kuukausi. - - -

### 3.2

#### Oikeusohjeita

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kappaleen sisältämän nimenomaisen määräyksen mukaan jokaisella vapautensa menettäneellä on oikeus siihen, että tuomioistuinkäsittelyssä "hänen vapaudenriistonsa laillisuus tutkitaan viipymättä ja että hänet vapautetaan, mikäli toimenpide ei ole laillinen".

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneiden oikeudet turvataan lailla.

Vaatimus asian käsittelemisestä ilman aiheetonta viivytystä sisältyy perustuslain 21 §:ään. Tahdosta riippumattoman hoidon osalta käsittelyn joutuisuusvaatimusta on tehostettu mielenterveyslain sään-

nöksin: mielenterveyslain 26 §:n mukaan tahdosta riippumatta annettavaa hoitoa koskevat alistus- ja muutoksenhakuasiat sekä mielentilatutkimusta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisinä. Lain esitöissä näiden asioiden käsittelyä kiireellisinä on pidetty välttämättömänä (HE 201/1989 vp, s. 21).

### 3.3

#### Kannanotto

##### 3.3.1

##### Valituksen käsittelyaika

Totean, että asiassa on kyse perustuslain 7 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa turvatusta oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen, ja samoihin säännöksiin liittyvästä vapaudenriiston tuomioistuinkontrollin tehokkuuden vaatimuksista.

Vapaudenriiston tuomioistuinkontrollia koskevat omat erityisvaatimuksensa, jotka ovat muun muassa kohtuullisena pidettävän käsittelyajan suhteen huomattavasti tiukemmat kuin mitä oikeussuojakeinoilta muuten edellytetään. Tämä näkyy erityisesti siinä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kappaleen oikeussuojakeinot ovat ensisijaisia tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaan 13 artiklaan nähden. Kotimaisessa sääntelyssä vapaudenriiston tuomioistuinkontrolli ilmenee esimerkiksi pakkokeinolain säännöksissä, joiden mukaan vangitsemisesta voi päättää vain tuomioistuin, ja päätös on tehtävä viimeistään kolmantena päivänä kiinniottamispäivästä ennen kello kahtatoista. Mielenterveyslain mukaista psykiatriseen sairaalahoitoon määräämistä koskevista päätöksistä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Tällaiset valitusasiat on käsiteltävä mielenterveyslain 26 §:n mukaan kiireellisesti. Sitä vastoin mielenterveyslain 10 ja 11 §:n mukaisesta enintään neljä vuorokautta kestävästä tarkkailuun määräämisestä ei ole erillistä valitusoikeutta.

Vapaudenriistoon liittyvässä oikeussuojajärjestelyssä ensisijaista on päätöksen laillisuuden nopea ja riittävän perusteellinen arviointi riippumattomassa tuomioistuimessa, jolla tulee myös olla mahdollisuus päättää vapaudenriiston välittömästä päättämisestä (ks. esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *S. T. S. v. Hollanti* -tuomio (7.6.2011), kohta 43). Vapaudenriiston laillisuutta arvioidaan sekä aineellisten että menettelyllisten vaatimusten kannalta, ja huomioon tulee ottaa kansallisen sääntelyn lisäksi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutuminen (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *A. ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta* -tuomio (19.2.2009), kohta 202).

Käsittelyajan viivytyksettömyyden tai kohtuullisuuden arviointi on tehtävä erikseen kussakin yksittäistapauksessa sen olosuhteiden pohjalta. Huomioon voidaan ottaa se, kuinka monimutkainen asia on, asiaa käsittelevien viranomaisien ja valittajan itsensä menettely sekä se, minkä luonteisesta asiasta on kyse ja mikä merkitys sillä on vapautensa menettäneelle.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei ole johdettavissa täsmällisiä aikarajoja sille, kuinka kauan mielenterveydellisiin perustein tapahtuvaan vapaudenriiston tuomioistuinkontrolliin 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 ja yli viisi viikkoa (Ks. Trechsel, Stefan: *Human Rights in Criminal Proceedings*. Oxford University Press, 2005 s. 492–493). Matti Pellonpään mukaan näyttää selvältä, että prosessi, jonka seurauksena tuomioistuin päättää vapaudenriiston laillisuudesta vasta kuukausia valituksen jättämisen jälkeen, ei voine täyttää sopimuksen asettamia vaatimuksia. Pellonpään mukaan yli kuukauden kestävä vapaudenriiston tuomioistuin-

tely edellyttää viivästyksen oikeuttavien erityisperustelujen esittämistä (Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus, 4. painos, Helsinki 2005, s. 323).

Käsillä olevassa tapauksessa kantelijan vapaudenriiston alkamishetki tulee määritellä siitä, kun kantelija on otettu tarkkailulähetteellä sairaalaan tarkkailujaksolle 3.–7.12.2007. Vapaudenriisto päättyi 16.3.2008. Näin ollen vapaudenmenetys on kestänyt 103 vuorokautta.

Hallinto-oikeuden päätös annettiin 1.4.2008 eli vasta sen jälkeen, kun valittajan tahdonvastainen hoito oli lopetettu 16.3.2009 sairaalan päätöksellä. Samasta syystä kantelija peruutti valituksensa asian suullisessa käsittelyssä 19.3.2008.

Hallinto-oikeuden käsittelyaikaa voidaan arvioida siitä hetkestä, kun valitus tuli siellä vireille. Tämä tapahtui 12.12.2007. Käytännössä asian käsittely päättyi suullisessa käsittelyssä 19.3.2008, jolloin kantelija peruutti valituksensa. Kantelijan valitus on näin ollut hallinto-oikeudessa tosiasiaa käsiteltävänä 98 päivää. Se, että varsinainen päätös annettiin 1.4.2008, on tapauksen olosuhteissa merkityksetön seikka hallinto-oikeuden käsittelyajan arvioimisessa.

Asian käsittelyn kesto on aiheuttanut sen, että kantelija ei ole saanut tehokasta oikeusturvaa vapaudenmenetyksensä laillisuuden kontrolloimiseksi. Kantelijan valitusasian käsittely on lähtenyt liikkeelle viivytyksettä, mutta vuodenvaihteen jälkeen asian eteneminen on ollut asian laatuun nähden hyvin hidasta. Erityisesti huomiota kiinnittää se, että sairaalan 27.12.2007 saapuneen selvityksen jälkeen vasta lähes kahden kuukauden päästä eli 20.2.2008 tehtiin suullista käsittelyä koskeva välipäätös. Tällöinkin suullinen käsittely määrättiin pidettäväksi 19.3.2008 eli noin kuukauden päähän välipäätöksestä, ja siis 98 päivää siitä, kun kantelijan valitus oli tullut hallinto-oikeudessa vireille.

Pidän käsillä olevan asian käsittelyaikaa mielenterveyslain 26 §:n, perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kappaleen vastaisesti kohtuuttoman pitkänä. Tilannetta pahentaa se, että asiassa ei ehditty suulliseen käsittelyyn ennen valittajan vapaudenriiston päättymistä, vaikka aikaa tähän olisi ollut lähes kolme kuukautta siitä, kun valitus saapui hallinto-oikeuteen. Kantelija peruutti valituksensa tultuaan vapautetuksi sairaalasta, eikä asiassa koskaan annettu asiasisältöistä tuomioistuimen päätöstä. Viimeksi mainitun seikan voitaneen sanoa olevan kantelijan oma valinta. On kuitenkin periaatteelliselta kannalta erittäin vakavaa, että kantelijan käytettävissä ei tosiasiaa ollut tehokasta vapaudenmenetystä koskevaa oikeussuojakeinoja.

Käsitykseni mukaan kantelijan oikeutta viivytyksettömään vapaudenriiston tuomioistuinkontrolliin on loukattu.

Selvityksissä esiin tuodut tila- ja resurssiongelmat ovat sinänsä ymmärrettävä syy asian käsittelyn viipymiselle. Organisaatioon tai resursseihin liittyvillä seikoilla ei kuitenkaan lähtökohtaisesti voida perustella poikkeamista siitä, mitä perustuslain 7 §:ssä turvattu henkilökohtainen vapaus ja 21 §:n säännös asian viivytyksettömältä käsittelyltä edellyttää. Julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien toteutuminen: Sillä on velvollisuus organisoida ja resursoida nyt kysymyksessä olevien lainkäyttöasioiden käsittely siten, että tahdosta riippumattomasti psykiatrista sairaalahoitoa koskevat asiat voidaan käsitellä tosiasiaa viivytyksettä kaikissa olosuhteissa.

Asiassa ei ole tullut ilmi sellaista yksittäiseen tuomariin tai muuhun virkamieheen liittyvää virheellistä menettelyä, että minulla olisi edellytyksiä ryhtyä heihin kohdistuviin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin. Toimenpiteeni todetun oikeudenloukkauksen johdosta ilmenevät jäljempänä kohdasta 4.

- - -

Käsitykseni mukaan kantelijan oikeutta viivytyksettömään vapaudenriiston tuomioistuinkontrolliin on loukattu. Pidän todennäköisenä, että arvio olisi ollut sama, jos tapahtumat olisi saatettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen arvioitavaksi 5 artiklan kannalta (tämä olisi edellyttänyt valitusasian ajamista loppuun saakka hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kappaleen viivytyksettömyysvaatimuksen loukkaustilanteissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tuomitsee säännönmukaisesti kohtuullisen hyvityksen maksettavaksi valittajalle oikeudenloukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä.

Totean, että Suomessa ei vielä ole kansallista lainsäädäntöä oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä hallinto-oikeudessa. Euroopan ihmisoikeussopimus lisäpöytäkirjoineen ja niiden sisältöä konkretisoiva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö muodostavat kuitenkin oikeudellisen perustan hyvitykselle myös näissä tilanteissa. Todettakoon, että ennakkoratkaisussa KKO 2011:38 korkein oikeus piti kärsimyskorvauksen saamista esitutinnan kohtuuttomasta kestosta mahdollisena siitä huolimatta, että lainsäädäntöömme ei sisälly asiaa koskevaa nimenomaista säännöstä.

Vapaudenriiston tuomioistuinkontrollin kohdalla keskeisin vaatimus on saada riippumattoman tahon viivytyksetön kannanotto vapaudenriiston laillisuudesta, ja tarvittaessa vapaudenriiston päättäminen. Tässä asiassa oikeusturvajärjestelmän ensisijainen, preventiivinen funktio osoittautui toimimattomaksi tuomioistuinkäsittelyn hitauden takia. Näkemykseni mukaan se, että kantelijan vapaudenriisto päättyi valituksen vireillä ollessa noin kolme kuukautta valituksen tekemisen jälkeen, ja että hän peruutti valituksensa hallinto-oikeuden suullisessa käsittelyssä pian tämän jälkeen, ei merkitse sitä, että kantelijalle ei olisi aiheutunut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan vastaisesta viranomaisten menettelystä johtuvaa kärsimystä, joka tulisi hyvittää.

Oikeusturvan tulee toteutua ensisijaisesti kansallisella tasolla. Oikeudenloukkaukset tulee ennen kaikkea estää ennakolta. Tapahtuneet oikeudenloukkaukset tulee hyvittää jälkikäteen sellaisella tavalla ja tasolla, joka ei jää jälkeen Euroopan ihmisoikeussopimusjärjestelmästä. Julkisen vallan velvollisuutena on turvata perustuslaissa ja muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutuminen.

Esitän tuomioistuinhallinnosta vastaavan oikeusministeriön harkittavaksi, miten kantelijalle vapaudenriistonsa tuomioistuinkontrollin toteutumatta jäämisestä aiheutunut kärsimys voitaisiin hyvittää hänelle. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni oikeusministeriölle. Pyydän oikeusministeriötä olemaan asiassa tarvittavalla tavalla yhteydessä A:han ja ryhtyvän muihin harkintansa mukaan tarvittaviin toimenpiteisiin. Pyydän oikeusministeriötä ilmoittamaan minulle 31.12.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia on mahdollisesti antanut sille aiheutta.

Lisäksi saatan edellä kohdassa 3.3.1 esittämäni käsityksen Kuopion hallinto-oikeuden menettelyn lainvastaisuudesta hallinto-oikeuden tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän Kuopion hallinto-oikeudelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.