

6.2.2023

EOAK/8164/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

KIIREELLISTEN ASIOIDEN KÄSITTELY HALLINTO-OIKEUKSISSA

1 OMA ALOITE

Olen päättänyt tarkastella hallinto-oikeuksissa kiireellisinä käsiteltäväksi säädettyjen asioiden käsittelyä selvittääkseni sen, kuinka suuri osa hallinto-oikeuksiin tulevista ja siellä ratkaistavista asioista on eri laeissa säädetty käsiteltäväksi kiireellisinä. Tähän liittyen olen halunnut selvittää myös sen, kuinka paljon nopeampaa kiireellisiksi säädettyjen asioiden käsittely käytännössä on verrattuna muihin asioihin.

Tuomioistuinvirasto on pyynnöstäni selvittänyt kiireellisten ja muidenkin asioiden käsittelyn joutuisuutta hallinto-oikeuksissa yhtäältä yleisellä tasolla ja toisaalta erityisesti huostaanotto- ja muissa lastensuojeluasioissa sekä asioissa, jotka koskevat tahdosta riippumatonta psykiatrista sairaanhoitoa. Viimeksi mainittujen asioiden käsittelyyn on liittynyt myös eräitä prosessuaalisia kysymyksiä, joita olen päättänyt samassa yhteydessä tarkastella. Olen pyytänyt Tuomioistuinvirastoa 21.12.2020 ja 9.8.2022 toimittamaan pyynnöissäni tarkemmin eritellyistä seikoista taulukoita ja tilastollisia selvityksiä sekä arvioimaan tilannetta oikeudellisesti yleisellä tasolla.

Nyt kysymyksessä olevan asiakokonaisuuden tarkastelu liittyy ennen muuta siihen, että ylimmät laillisuusvalvojat ovat jo vuosien ajan kantelujen käsittelyn yhteydessä tehneet havaintoja tilanteista, joissa hallinto-oikeuksien käsittelyajat ovat olleet suhteellisen pitkiä myös asiaryhmissä, joihin kuuluvien asioiden käsittely on säädetty kiireelliseksi. Laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että kiireellisesti käsiteltäväksi säädettyjen asioiden määrä hallinto-oikeuksissa vaikuttaa suurelta eikä kiireelliseksi säädettyjen asioiden keskinäistä etusijajärjestystä ole lainsäädännössä määritelty.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläisen oikeusasiamiehen kanslian toiminnan temaksi vuosille 2020 ja 2021 asettama aihe "Viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi" vaikutti nyt tarkasteltavan aiheen valintaan.

Teeman mukaisesti painottuvassa laillisuusvalvonnassa on kysymyksen arvioinnista, onko viranomaisen toiminnalle asetettujen perusoikeuksien turvaamiseen liittyvien vaatimusten toteuttaminen käytännössä, ainakin normaalioloissa, mahdollista. Mikäli laissa asetetut vaatimukset ovat viranomaisen käytettävissä oleviin resursseihin ja toimintamahdollisuuksiin nähden ylimitoitettuja, tulee laillisuusvalvontatyössä käytännön toimijoiden syyllistämisen sijasta pyrkiä löytämään se vastuutaso, joka vastaa resursoinnista ja asianmukaisten toimintamahdollisuuksien turvaamisesta. Mikäli riittäviä resursseja ei ole, lain noudattaminen saattaa käytännössä olla mahdotonta.

Koska eduskunnan oikeusasiamies toimii YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukaisena kansallisena valvontaelimenä, (OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture), olen ottanut tässä yhteydessä erityistarkasteluun tahdosta riippumattomaan psykiatriseen hoitoon liittyvien asioiden käsittelyn joutuisuuden hallinto-oikeuksissa. Tässä tarkastelussa olen kiinnittänyt myös huomiota näissä asioissa hallinto-oikeuksissa toimitettujen suullisten käsittelyjen määrään.

Koska myös lasten oikeuksien toteutumisen valvonta viranomaistoiminnassa on yksi oikeusasiamiehen toiminnan painopistealueista, oma aloitteeni koskee erityisesti myös lastensuojelulain mukaisia asioita, joissa on kysymys lapsi- ja perhekohtaisesta lastensuojelusta. Lastensuojelulain mukaiset lapseen ja hänen perheeseensä liittyvät asiat on niitä koskevan erityissäännöksen nojalla käsiteltävä hallintotuomioistuimissa kiireellisinä (lastensuojelulaki 88 §).

2 SELVITYKSET

Tuomioistuinvirastosta saatiin pyynnöstäni seuraavat selvitykset:

- lausunto 14.5.2021 (TIV/1/2020),
- tilasto vuonna 2020 hallinto-oikeuksiin saapuneista eri asiaryhmiin ja kiireellisyysluokkiin kuuluneista asioista,
- taulukko hallinto-oikeuksissa toteutuneista henkilötyövuosista ja toimintamenoista vuosina 2019 ja 2020,
- selvitys hallinto-oikeuksien kiireellisyysluokkiin K1-K6 (Asta) kuuluvista asiaryhmistä,
- selvitys Astan K-luokkien hälytysrajoista,
- Astan hälytysjärjestelmän pikaohje,
- lausunto 19.9.2022 (TIV/1/2020),

- tilasto vuonna 2021 hallinto-oikeuksiin saapuneista eri asiaryhmiin ja kiireellisyysluokkiin kuuluneista asioista sekä
- taulukko hallinto-oikeuksissa toteutuneista henkilötyövuosista ja toimintamenoista vuosina 2019, 2020 ja 2021.

3 RATKAISU

3.1 Kiireellisesti käsiteltävät asiat

Olen saanut Tuomioistuinvirastolta lausunnon ja selvitystä siitä, missä kaikissa asiaryhmissä käsittely hallinto-oikeuksissa on säädetty tai muuten katsottu kiireelliseksi, sekä selvityksen kiireelliseksi säädettyjen juttujen osuudesta kaikista hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä asioista vuosina 2019–2021. Olen saanut selvitystä myös kiireelliseksi säädettyjen ja muiden asioiden keskimääräisistä käsittelyajoista mainittuina vuosina.

Tuomioistuinvirasto on 14.5.2021 toimittamassaan lausunnossa (TIV/1/2020) ensiksi todennut, että hallinto-oikeuksien asianhallintajärjestelmä (Asta) oli poistumassa käytössä ja uudet asiat kirjattiin HAIPA-järjestelmään. Tietyistä epätarkkuuksista huolimatta tarkin mahdollinen koottu tieto lakisääteisesti kiireellisistä asioista oli kuitenkin edelleen saatavilla Astan asianimikkeistöstä. Selvityksen mukaan kiireelliseksi säädettyjen juttujen osuus kaikista jutuista eri hallinto-oikeuksissa oli vuonna 2020 seuraava:

Helsingin hallinto-oikeus

- kiireellisten osuus saapuneista: 42 %
- kiireellisten osuus ratkaistuista: 45 %
- kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 6,4 kk
- ei-kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 10,3 kk

Hämeenlinnan hallinto-oikeus

- kiireellisten osuus saapuneista: 51 %
- kiireellisten osuus ratkaistuista: 52 %
- kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 6,9 kk
- ei-kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 12,5 kk

Itä-Suomen hallinto-oikeus

- kiireellisten osuus saapuneista: 63 %
- kiireellisten osuus ratkaistuista: 63 %
- kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 5,1 kk
- ei-kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 9,1 kk

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

- kiireellisten osuus saapuneista: 51 %
- kiireellisten osuus ratkaistuista: 51 %
- kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 7,3 kk
- ei-kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 9,3 kk

Turun hallinto-oikeus

- kiireellisten osuus saapuneista: 55 %
- kiireellisten osuus ratkaistuista: 58 %
- kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 7,7 kk
- ei-kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 12,2 kk

Vaasan hallinto-oikeus

- kiireellisten osuus saapuneista: 43 %
- kiireellisten osuus ratkaistuista: 42 %
- kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 5,6 kk
- ei-kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 19,4 kk

Ahvenanmaan hallintotuomioistuin

- kiireellisten osuus saapuneista: 28 %
- kiireellisten osuus ratkaistuista: 39 %
- kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 8,0 kk
- ei-kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 11,1 kk

Kaikki hallinto-oikeudet yhdessä

- kiireellisten osuus saapuneista: 49 %
- kiireellisten osuus ratkaistuista: 51 %
- kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 6,4 kk (2019: 6,9 kk)
- ei-kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 11,4 kk (2019: 11,4 kk)

Kiireelliseksi säädettyjen asioiden osuus oli selvityksen mukaan vuonna 2020 suurin sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla (92 %) ja ulkomaalaisasioissa (32 %). Rakentamisen (12 %) ja ympäristön (13 %) asiaryhmissä kiireelliseksi säädettyjen asioiden osuus sitä vastoin oli suhteellisen alhainen. Liikenne- ja viestintäasioita ei yleensä ole säädetty kiireellisesti käsiteltäviksi. Veroasioista 18 prosenttia oli lakisääteisesti kiireellisiä.

Tuomioistuinviraston 19.9.2022 toimittaman lausunnon (TIV/1/2020) liitteenä olevan tilaston mukaan vuotta 2021 koskevat tiedot olivat seuraavat:

Helsingin hallinto-oikeus

- kiireellisten osuus saapuneista: 44 %
- kiireellisten osuus ratkaistuista: 42 %
- kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 7,6 kk
- ei-kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 11,2 kk

Hämeenlinnan hallinto-oikeus

- kiireellisten osuus saapuneista: 51 %
- kiireellisten osuus ratkaistuista: 48 %
- kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 7,4 kk
- ei-kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 12,0 kk

Itä-Suomen hallinto-oikeus

- kiireellisten osuus saapuneista: 64 %
- kiireellisten osuus ratkaistuista: 60 %
- kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 4,3 kk
- ei-kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 7,8 kk

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

- kiireellisten osuus saapuneista: 50 %
- kiireellisten osuus ratkaistuista: 53 %
- kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 8,0 kk
- ei-kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 9,6 kk

Turun hallinto-oikeus

- kiireellisten osuus saapuneista: 54 %
- kiireellisten osuus ratkaistuista: 55 %
- kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 10,0 kk
- ei-kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 15,1 kk

Vaasan hallinto-oikeus

- kiireellisten osuus saapuneista: 44 %
- kiireellisten osuus ratkaistuista: 44 %
- kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 7,1 kk
- ei-kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 18,6 kk

Ahvenanmaan hallintotuomioistuin

- kiireellisten osuus saapuneista: 32 %
- kiireellisten osuus ratkaistuista: 45 %
- kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 7,3 kk
- ei-kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 17,8 kk

Kaikki hallinto-oikeudet yhdessä

- kiireellisten osuus saapuneista: 50 %
- kiireellisten osuus ratkaistuista: 49 %
- kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 7,2 kk
- ei-kiireellisten keskimääräinen käsittelyaika: 11,9 kk

Hallinto-oikeuksien asianhallintajärjestelmä Astan kiireellisyysluokat oli Tuomioistuinviraston lausunnon mukaan kehitetty hallinto-oikeuksien yhteistyön pohjalta apuvälineeksi määrittelemään kiireelliseksi säädettyjen asioiden keskinäistä käsittelyjärjestystä. Saman kiireellisyysluokan sisällä saattoi olla sekä laissa kiireellisiksi säädettyjä että muilla perusteilla samaan luokkaan kuuluviksi katsottuja asioita. Asioiden sijoittamisessa kiireellisyysluokkiin oli siis lakisääteisen kiireellisyyden ohella otettu huomioon myös muita kiireellisyysperusteita.

Kukin hallinto-oikeus saattoi määritellä Astassa hälytysrajat jutun etenemisen vaiheille (esim. esivalmistelu, valmistelu, tarkastus, jälkitoimet ja kokonaiskäsittelyaika) ja muuttaa niitä tarvittaessa. Asta hälytti hälytysaikarajojen perusteella juttujen yhteyteen ilmaantuvien eriväristen salmiakkikuvioiden avulla. Salmiakkikuviot ilmaantuivat, jos jokin jutun käsittelyvaihe oli viivästynyt asetetusta tavoiteajasta. Kun kokonaiskäsittelyn kiireellisyysluokasta riippunut aikaraja oli ylittynyt, Asta ilmoitti viiveestä kyseisen jutun yhteyteen ilmaantuvilla kolmella punaisella huutomerkillä. Käytännössä Astan hälytysjärjestelmä ei kuitenkaan ollut saanut sille suunniteltua painoarvoa kiireellisten asioiden suuren lukumäärän vuoksi.

Hallinto-oikeuksien uudessa asianhallintajärjestelmässä HAIPA:ssa on enintään seitsemän kiireellisyysluokkaa, joihin halutut asianimikkeet voidaan sijoittaa. Luokkia voidaan käyttää ja muokata hallinto-oikeuksien harkinnan mukaan. HAIPA:n työjonot järjestyvät kiireellisyysluokkien mukaan. HAIPA:n kiireellisyysluokkiin on mahdollista asettaa erilaiset aikarajat sekä kokonaiskäsittelylle että tuomioistuinkäsittelylle. Aikarajojen ylittyttyä asia muuttuu työjonossa punaiseksi.

Kiireellisimpään kiireellisyysluokkaa K1 ovat Astassa kuuluneet seuraavat asiatyypit:

- 1220 Oikeusavun myöntäminen, avustajan määrääminen ja palkkio
- 1221 Oikeusapupäätöksen muuttaminen ja lakkaaminen
- 1240 Vankeinhoitoa koskevat asiat
- 1604 Todistajansuojelu
- 3109 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä
- 6107 Kehitysvammaisten erityishuolto
- 6109 Päihdehuolto
- 6134 Lupa lapsen tutkimiseen
- 6202 Hoitoon määrääminen mielenterveysasiassa

6203 Itsemääräämisoikeuden rajoittaminen mielenterveysasiassa

6204 Muu mielenterveysasia

Kiireellisyysluokkaan K2 ovat kuuluneet seuraavat asiatyypit:

1101 Valtiolliset vaalit

2201 Kunnallisvaalit

3106 Turvapaikka-asiat / nopeutettu käsittely

6132 Kiireellinen sijoitus ja sen jatkaminen

6135 Yhteydenpidon rajoittaminen

6136 Muu rajoitus sijaishuollossa

6137 Erityinen huolenpito

7501 Ajokortti, ajo-oikeus ja ammattiajolupa

8109 Ennakonpidätyksen ja ennakonkannon muuttaminen

Kiireellisyysluokkaan K3 ovat kuuluneet seuraavat asiatyypit:

1207 Holhustoimen edunvalvonta

1208 Passiasiat

1301 Perusopetus ja lukio

1502 Työsuojelu

1503 Siviilipalvelus

1699 Muu turvallisuutta, yleistä järjestystä ja eräitä lupia koskeva asia

5403 Eläinsuojelu

6101 Toimeentulotuen myöntäminen

6108 Vammaispalvelu

6110 Omaishoidon tuki

6111 Lasten päivähoidon järjestäminen

6131 Huostaanotto ja sijaishuoltoon sijoittaminen

6133 Huostassapidon lopettaminen

6138 Muut lastensuojeluasiat

6141 Toimeentulotuen myöntäminen / Kela

6142 Toimeentulotuen myöntäminen/ kunnat

6199 Muu sosiaaliasia

6206 Terveydenhuollon ja sairaanhoitotoimen harjoittaminen

8108 Verohallinnon ennakkoratkaisu tuloveroasiassa

8203 Verohallinnon ennakkoratkaisu arvonlisäveroasiassa

8204 Arvonlisäverovelvolliseksi rekisteröinti ja ryhmärekisteröinti

8302 Autoveroa koskevat ennakkoratkaisut

8303 Autoveron palautus

8403 Ennakkoratkaisut valmistevero- ja tulliasioissa

8510 Verohallinnon ennakkoratkaisu muussa veroasiassa

Astassa kiireellisyysluokkia on ollut kaiken kaikkiaan kuusi.

3.2 Kiireellisten asioiden keskinäinen etusijajärjestys

Edellä kohdassa 3.1 selostettu kiireellisyysluokittelu perustuu pääosin eri laeissa oleviin säännöksiin, joiden tyyppillistä sisältöä kuvaavat seuraavat esimerkit:

- a) Päihdehuoltolaki 23 §: ”Tässä laissa tarkoitetut henkilön tahdosta riippumatta toteutettavaa hoitoa koskevat muutoksenhakuasiat on käsiteltävä kiireellisinä.”
- b) Eläinsuojelulaki 51 §: ”Valitukset tämän lain nojalla tehdyistä päätöksistä on käsiteltävä kiireellisinä.”
- c) Tartuntatautilaki 92 §: ”Tässä laissa tarkoitetut ansiotyöstä, oppilaitoksesta tai varhaiskasvatuksesta poissaoloa, henkilön tahdosta riippumatta toteutettavaa hoitoa ja lääkitystä, tapaamisen rajoittamista, eristämistä, karanteenia sekä eristämistä tai karanteenia ulkopuolelta lukittavassa tilassa koskevat muutoksenhakuasiat on käsiteltävä kiireellisinä.”
- d) Ulkomaalaislaki 192 §: ”Hallinto-oikeuden on käsiteltävä kiireellisenä valitus, joka koskee 149 §:n 1 momentin 2–4 kohdan tai 4 momentin perusteella tehtyä karkottamispäätöstä. Samoin kiireellisenä on käsiteltävä valitus, joka koskee karkottamispäätöstä, joka on tehty sillä perusteella, että karkotettavan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta 156 §:ssä tarkoitetulla tavalla.”

Edellä kohdassa 3.1 selostetun luokittelun mukaan esimerkissä a tarkoitetut asiat ovat kuuluneet kiireellisyysluokkaan K1. Sen sijaan esimerkissä b tarkoitetut asiat ovat kuuluneet kiireellisyysluokkaan K3.

Ilmeisesti esimerkissä c tarkoitettut asiat ovat kuuluneet vasta kiireellisyysluokkaan K6. Asiat, joista on kysymys esimerkissä d ovat kuuluneet kiireellisyysluokkaan K5. Lasten huostaanottoasiat (asianimike 6131) oli Astassa sijoitettu kiireellisyysluokkaan K3.

Hallinto-oikeuksia koskevia kiireellisyysäännöksiä sisältyy lukuisiin eri ministeriöissä valmisteltuihin lakeihin, joita on annettu useiden viime vuosikymmenien aikana ja joista osa on jo suhteellisen vanhoja. Säännösten kokonaisarviointia tai kiireellisyyskriteerien tarkempaa keskinäisen järjestyksen punnintaa ei liene missään vaiheessa lainvalmistelun yhteydessä tehty.

Pandemiaan liittyneet olosuhteet ovat nostaneet poikkeuksellisen hyvin esille sen, ettei valituksia normaalien prosessisääntöjen puitteissa voida aina käsitellä niin nopeasti, että muutoksenhakijalla olisi tosiasiallisesti mahdollisuus saada esimerkiksi tartuntatautilain nojalla annettu päätös kumotuksi sen voimassaolon aikana¹.

Valtioneuvoston eduskunnalle 17.11.2022 oikeudenhoidosta antamassa selonteossa [VNS 13/2022 vp](#) on todettu (s. 43) seuraavaa:

”Asia voidaan käsitellä hallinto-oikeudessa kiireellisesti, jos se on asian luonteen vuoksi tarpeellista tai jos asian käsittelemisestä kiireellisesti säädetään laissa. Suuri osa hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä asioista on säädetty kiireellisesti käsiteltäviksi. Sääntelyn hajanaisuus ja kiireellisesti käsiteltävien asioiden määrän jatkuva lisääminen ovat johtaneet sääntelyn vaikuttavuuden vähenemiseen. Nykyisin myös monissa laissa kiireellisesti käsiteltäviksi säädetyissä asioissa käsittelyajat ovat pitkiä.”

Tuomioistuinvirasto on 19.9.2022 tässä asiassa antamassaan lausunnossa todennut seuraavaa:

”Tuomioistuinvirasto kiinnittää edelleen huomiota kiireellisyysääntelyn ongelmiin. Hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden kiireellisyysääntely on hajallaan eri hallinnonalojen substanssilaeissa, minkä vuoksi lainsäätäjän kokonaiskuva on jäänyt puutteelliseksi. Kun lukuisat asiat ovat kiireellisiä joko lakisääteisesti tai yksittäistapauksellisten syiden perusteella, käsittelyajat pidentyvät kaikissa asioissa henkilöresurssien ollessa puutteellisia. Tällaisessa tilanteessa muutoksenhaun kiireellisyysääntely ei käytännössä toteudu.”

¹ Annoin 31.5.2022 ratkaisun asiassa EOAK/1751/2022. Kysymys oli asiasta, jossa Etelä-Suomen aluehallintovirasto oli määrännyt 11.1.2022 antamallaan päätöksellä (ESAVI/502/2022) tartuntatautilain 58 g §:n nojalla kaikki Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntien alueilla sijaitsevat kuntosalit suljettaviksi asiakkailta siltä osin kuin niitä käytettiin tartuntatautilain 58 g §:ssä tarkoitettuun toimintaan. Määräys oli voimassa ajalla 13.1.2022–26.1.2022. Kuntosaliryttäjän valituksen käsitteleminen hallinto-oikeudessa päätöksen voimassaolon aikana oli käytännössä mahdotonta.

3.3 Mielenterveyslakiin perustuva kiireellisyys

Mielenterveyslain 26 §:n mukaan tahdosta riippumatta annettavaa hoitoa koskevat alistus- ja muutoksenhakuasiat sekä mielentilatutkimusta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisinä.²

Euroopan neuvoston komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (CPT) on antanut Suomelle useita suosituksia, jotka liittyvät tahdosta riippumattomaan psykiatriseen hoitoon. CPT teki Suomeen kuudennen määräaikaikäynnin syyskuussa 2020. Suomen hallitukselle 26.3.2021 annetussa [raportissa](#) oli muun ohella seuraavat kohdat:

”96. CPT suosittelee Suomen viranomaisia ryhtymään tehokkaiisiin lisätoimenpiteisiin – tarvittaessa lainsäädännön tasolla – sen varmistamiseksi, että tuomioistuimet käsittelevät psykiatristen ja oikeuspsykiatristen potilaiden tahdosta riippumatonta sairaalahoitoa koskevien päätösten hyväksymis- ja valitusasiat kohtuullisessa ajassa.”

”98. CPT suosittelee Suomen viranomaisia ryhtymään tehokkaiisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että siviili- ja oikeuspsykiatristen potilaiden tahdosta riippumatonta sairaalahoitoa koskevien päätösten hyväksymisen yhteydessä tuomioistuin esittää tapauskohtaisesti päätöksen perusteena olevat yksityiskohtaiset syyt. Lisäksi CPT toistaa suosituksensa siitä, että mielenterveyden häiriöistä kärsivillä potilailla tulisi olla todellinen oikeus tulla henkilökohtaisesti kuulluksi, kun tuomioistuin hyväksyy (tai hylkää) tahdosta riippumattoman sairaalahoidon jatkamisen laillisuuden.”

Mielenterveysasioiden osalta voidaan Tuomioistuinviraston lausuntojen ja selvitysten perusteella todeta, että hoitoon määräämisasioissa kaikkien hallinto-oikeuksien keskimääräinen käsittelyaika on ollut vuonna 2021 kaksi kuukautta, kun vastaava luku on ollut kahtena edellisenä vuonna 1,8 kuukautta. Vaikka käsittelyajat vaikuttavat mielenterveysasioissa olevan varsin vakiintuneita, lievää nousua on havaittavissa myös näiden asioiden käsittelyajoissa. Tahdosta riippumatonta psykiatrista hoitoa koskevat asiat käsitellään hallinto-oikeuksissa kiireellisimpien asioiden luokassa.

² Oma ongelmansa on, ettei tahdonvastaisesti annettua lääkitystä koskevissa asioissa voida hakea muutosta lainkaan. Suomi sai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta (EIT) vuonna 2012 langettavan päätöksen tapauksessa X v. Suomi (nro 34806/04). Tuomiossaan EIT katsoi, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 5 artiklan mukaista oikeutta vapauteen ja 8 artiklan mukaista oikeutta yksityiselämään oli loukattu. Jälkimmäinen loukkaus liittyi potilaalle hänen tahdonsa vastaisesti annettuun lääkitykseen. Tähän liittyen EIT totesi riittävien oikeusturvatakeiden puuttuvan. Toukokuussa 2022 Vaasan hovioikeus katsoi (S 21/871), ettei kantajalla (potilas) ollut käytettävissä tehokkaita oikeussuojakeinoja, koska X v. Suomi -tuomion jälkeen ei ole säädetty uusista oikeussuojakeinoista. Korkein oikeus myönsi viimeksi mainitussa hyvitysasiassa valitusluvan ([VL:2022-102](#)) ja asia (S2022/361) on vireillä siellä. – Myös EIT:ssä on vireillä Suomea vastaan uusi valitusasia, E.S. v. Suomi (23903/20), joka koskee pakkolääkitystä. EIT on [kommunikoinut](#) valituksen Suomen hallituksen vastattavaksi: kysymykset koskevat sitä, onko pakkolääkinnällä puututtu EIS 8.1 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojaan ja jos on, onko puuttumiselle artiklan 2 kappaleen mukaiset perusteet, samoin kuin sitä, onko valittajalla ollut käytettävissään EIS 13 artiklassa tarkoitetut tehokkaat oikeussuojakeinot.

Mielenterveysasioiden suullisten käsittelyjen lukumäärissä on saadun selvityksen perusteella melko suuria eroja eri hallinto-oikeuksien välillä. Eniten mielenterveysasioiden suullisia käsittelyjä on vuonna 2021 järjestetty Itä-Suomen (25), Vaasan (9) ja Pohjois-Suomen (8) hallinto-oikeuksissa. Muissa hallinto-oikeuksissa mielenterveysasioiden suullisia käsittelyjä on ollut yksittäisiä tai ei lainkaan. Erot selittyvät osaksi sillä, että valtion mielisairaaloiden Vanhan Vaasan ja Niuvanniemen asioita käsittelevät Vaasan ja Itä-Suomen hallinto-oikeudet järjestävät potilaan pyynnöstä säännöllisesti suullisia käsittelyjä.

Hallinto-oikeudessa mielenterveysasian ratkaisukokoonpanoon kuuluu sivutoiminen psykiatriaan perehtynyt lääkärijäsen, jonka substanssiasiantuntemus on saadun selvityksen mukaan keskeisessä roolissa asiaa ratkaistaessa (tuomioistuinlaki 4 luku 5 § 2 mom. ja 17 luku 8 § 3 kohta). Saadun selvityksen mukaan mielenterveysasioiden suullisissa käsittelyissä kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että potilas ja avustaja saavat ilmaista näkemyksensä ja että hallinto-oikeuden asiantuntijajäsen saa esittää kysymyksiä potilaalle.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on pitänyt 10.8.2011 antamassaan ratkaisussa ([dnro 1901/4/10](#)) tahdonvastaiseen psykiatriseen sairaalahoitoon määrätyn henkilön tekemän valituksen yli kolmen kuukauden käsittelyaikaa hallinto-oikeudessa perustuslain 21 §:n ja ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kohdan vastaisena ja siis kohtuuttoman pitkänä. Asiassa oli järjestetty suullinen käsittely lähes kolme kuukautta valituksen saapumisesta, ja siinä vaiheessa sairaala oli jo lopettanut valittajan pakkohoidon.

Nopeuden ohella tahdonvastaisen psykiatrisen hoidon tuomioistuinkäsittelyyn liittyy asiaryhmän luonteesta johtuen erityinen tarve mukautuksiin ja tukijärjestelyihin. Jos asianosaisen kyky käyttää oikeussuojakeinoja on alentunut, häntä on tuettava erityisjärjestelyin (ks. esim. ihmisoikeustuomioistuimen 22.10.2013 antama [ratkaisu](#) asiassa M.H. v. Yhdistynyt Kuningaskunta, kohdat 76 ja 82).

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on 27.5.2021 tehnyt sosiaali- ja terveysministeriölle esityksen ([EOAK/164/2021](#)) mielenterveyslain täydentämisestä laissa havaittujen ongelmien (tarkkailuun ottamisen perustelevminen, perusoikeuksien rajoittaminen hoidon aikana ym.) johdosta. Hän viittasi esityksessään myös CPT:n kannanottoihin ja pyysi ministeriötä selvittämään, millaisilla tukitoimilla tahdosta riippumattomaan hoitoon määrätyn potilaan mahdollisuuksia käyttää valitus-oikeuttaan voitaisiin parantaa.

3.4 Lapsiasioiden kiireellisyys hallinto-oikeuksissa

Olen pyytänyt selvitystä kaikista lastensuojelulain mukaisista asioista, jotka koskevat lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua.

Lastensuojelulain mukaiset lapsen ja hänen perheeseensä liittyvät asiat on niitä koskevan erityissäännöksen nojalla käsiteltävä hallintotuomioistuimissa kiireellisinä (lastensuojelulaki 88 §). Perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt huomiota näiden asioiden joutuisaan käsittelyyn ([PeVL 16/2019 vp](#) s. 6) kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuinkin (mm. Strand [Lobben](#) v. Norja tuomion kohdat 212–213).

Tuomioistuinviraston toimittamista tilastoista voidaan todeta, että kaikkien hallinto-oikeuksien lastensuojeluasioiden käsittelyaikojen keskiarvo on vuonna 2019 ollut 7,5 kuukautta. Vuonna 2020 keskimääräinen käsittelyaika on ollut 8,1 kuukautta ja vuonna 2021 se on kasvanut edelleen 9,1 kuukauteen. Keskimääräisissä käsittelyajoissa on kuitenkin merkittäviä hallinto-oikeuskohtaisia eroja kuten muissakin asioissa.

Hallinto-oikeudet julkaisevat vuosikertomuksissaan keskimääräiset käsittelyajat kaikille sosiaali- ja terveydenhuollon asioille. Näin ilmoitetut keskimääräiset käsittelyajat vaikuttavat laillisuusvalvonnassa saatujen kokemusten valossa merkittävästi lyhyemmiltä kuin kanteluasioiden käsittelyn yhteydessä ilmenneet tiedot lastensuojeluasioiden käsittelyajoista hallintotuomioistuimissa³.

3.5 Johtopäätökset

Edellä selostettujen selvitysten ja havaintojen perusteella totean seuraavaa:

Eri laeissa olevien hallinto-oikeuskäsittelyn kiireellisyyttä koskevien säännösten suuri määrä selittyy sillä, että muutoksenhakuprosessin säätäminen kiireelliseksi on eri ministeriöiden suorittamassa pistemäisessä lainvalmistelussa ilmeisesti vaikuttanut kunkin yksittäisen lain kohdalla ongelmattomalta. Koska tuomioistuinkäsittelyn joutuisuus on lähtökohtaisesti aina eduksi, on kiireellisyyssäännöksiin turvautuminen lainvalmistelussa sinänsä ymmärrettävää. Kun samaan lainsäädäntötekniiseen ratkaisuun on eri hallinnonaloilla kuitenkin päädytty vuosien kuluessa yhä uudelleen ilman, että saatavilla olisi ollut tietoa kiireelliseksi säädettyjen asioiden kokonaismäärästä tai hallinto-oikeuksien resursseista, lopputulokseksi on muodostunut koordinoimaton ja vaikeasti hallittavissa oleva kiireellisyyssäännösten kokonaisuus. Nykyinen tilanne, jossa yli puolet kaikista hallinto-oikeuksiin saapuvista asioista on eri laeissa säädetty käsiteltäväksi kiireellisinä, on tuskin ollut missään ministeriössä lainvalmistelun tavoitteena, tai eduskunnan varsinainen tahtotila.

³ Ks. esim. apulaisoikeusasiamies Mikko Puumalaisen 31.5.2022 kaupungin lastensuojelun avohuollon sosiaalityöntekijöiden kantelun johdosta antama päätös ([OKV/404/10/2022-OKV-6](#)).

Hallinto-oikeuksien käsittelemien asioiden kirjo on laaja ja ulottuu kaikkien ministeriöiden hallinnonaloille sekä myös valtionhallinnon ulkopuolelle. Kiireellisyysäännösten kokonaisvaltainen tarkastelu, joka olisi luontevimmin kuulunut oikeusministeriölle – tai viime kädessä jopa eduskunnalle – näyttää jääneen yksittäisten kiireellisyysäännösten säätämisen yhteydessä tekemättä, mikä on osaltaan johtanut nykyiseen tilanteeseen.

Mitä suuremmaksi kiireellisenä käsiteltävien asioiden joukko on muodostunut, sitä pienemmäksi voidaan olettaa yksittäisten kiireellisyysäännösten merkityksen jääneen. Mikäli kaikki hallinto-oikeuksissa käsiteltävät asiat määrättäisiin kiireellisiksi, ei kiireelliseksi säätämällä olisi enää lainkaan vaikutusta. Pelkkä kiireelliseksi säätäminen ei sinänsä lisää tuomioistuinten mahdollisuuksia käsitellä asioita joutuisasti, mikäli samalla ei huolehdita niiden resursseista. Tämä lähtökohta on nähdäkseni todettu myös edellä mainitussa oikeudenhoitoa koskevassa valtioneuvoston selonteossa VNS 13/2022 vp.

Kun kiireelliseksi säädettyjen asioiden määrä on kasvanut niin suureksi kuin se nykyisin on, tuomioistuinten on ollut pakko luokitella vain yleisellä tasolla kiireelliseksi säädetyt asiat lainsäätäjää tarkemmin eri kiireellisyysluokkiin. Pistemäinen lainvalmistelu, jossa ei ole pohdittu kiireelliseksi säädettävien asioiden mahdollista etusijaa toisiin kiireelliseksi säädettyihin asioihin nähden, ei ole tarjonnut tuomioistuimille apua tämän tehtävän suorittamisessa.

Kiireellisesti käsiteltäviksi säädettyjen asioiden keskinäisen etusijajärjestyksen määrittelyyn on liittynyt tulkintaongelmia ja myös sellaisia arvovalintoja, joiden tekemisen olisi luontevasti voitu katsoa kuuluvan pikemminkin tuomioistuinresursseista vastanneelle lainsäätäjälle kuin niukkojen resurssien kohdentamista pohtivien tuomioistuinten johdolle. Lainsäätäjä ei näytä ottaneen missään vaiheessa kantaa siihen, mihin keskinäiseen etusijajärjestykseen lukuisat eri laeissa kiireellisiksi säädetyt asiat tulisi asettaa.

Kiireellisiksi säädettyjen asioiden joukkoon kuuluu erilaisia asioita, joilla on toisistaan poikkeavia kiireellisyysperusteita. Kiireellisyysäännösten taustalla näyttävät painottuvan yksilöihin kiinnittyvien perus- ja ihmisoikeuksien suojaan liittyvät kysymykset useammin kuin yhteiskunnalliseen ja yleiseen taloudelliseen kehitykseen liittyvät näkökohdat, joilla esimerkiksi kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvissä asioissa voi olla merkitystä.

Painavin kiireellisyyden peruste näyttää liittyvän tilanteisiin, joissa muutoksenhaku kohdistuu viranomaispäätökseen, jolla on rajoitettu perusoikeuksia tai muita yksilön tai yrityksen tavanomaisia oikeuksia kulloinkin kysymyksessä olevan lain säännöksiin tukeutuen.

Vaikka perusoikeuksia ei voida asettaa arvojärjestykseen, usein henki, terveys ja selkeimmät turvallisuuteen liittyvät arvot asetetaan asian kiireellisyydenkin arvioinnissa etusijalle esimerkiksi liikkumisvapauteen tai elinkeinon harjoittamisen vapauteen nähden. Pidättämiseen tai vangitsemiseen rinnastuvien viranomaistoimenpiteiden katsotaan yleensä kaikissa asiayhteyksissä edellyttävän mahdollisuutta hyvin nopeaan tuomioistuinkontrolliin.

Lainvalmistelussa tulisi ottaa huomioon hallinto-oikeuksia koskevien eri lakien soveltaminen samanaikaisesti, jotta tuomioistuinten toiminnalle ei aiheutuisi odottamattomia ja ennakoimattomia yhteisiä vaikutuksia. Vain eri lakien yhteisvaikutusten huomioon ottamisen kautta voidaan arvioida lainsäädäntöhankkeiden resurssivaikutuksia ja resurssivaikutusten kertaantumista hallintotuomioistuimiin, jonne muutoksenhakuasiat hallinnon eri sektoreilta päätyvät. Eri lakihankkeissa painottuvat eri tavoitteet, mutta koherentin lainsäädäntökokonaisuuden kannalta olisi oleellista, ettei yhden lain toivottujen vaikutusten tavoittelu heikentäisi toisen lain tavoitteiden toteutumista esimerkiksi kiireellisen käsittelyn vaatimuksen osalta.

Kuten lain säännökset yleensäkin, kiireellisyysäännökset ovat luonteeltaan yleisiä. Niiden soveltamisala on yleensä rajattu kategorisesti tiettyyn asiaryhmään. Juttukohtaiset erot asiaryhmien sisällä saattavat kuitenkin olla suuria esimerkiksi muutoksenhakijan yksilöllisiin olosuhteisiin liittyvien kiireellisyystarpeiden kannalta. Tällaisten erojen huomioon ottaminen käytännön tilanteissa jää tuomioistuinten tapauskohtaisen arvioinnin varaan.

Totean käsityksenäni kokoavasti, että eri laeissa olevien kiireellisyysäännösten yhteisvaikutusta, siis eri lakien aikaansaama kokonaisvaikutusta hallinto-oikeuksien toimintaan, tulisi jatkossa kunkin yksittäisen lain ja lainmuutoksen kohdalla arvioida aikaisempaa tarkemmin ottaen huomioon myös se, että yhden asiaryhmän säätäminen kiireelliseksi saattaa vaikuttaa kaikkiin muihin asioihin hallinto-oikeuksien soveltamassa kiireellisyyshierarkiassa ja joka tapauksessa viivyttää muiden kuin kiireelliseksi säädettyjen asioiden käsittelyä.

Hyvän lainvalmistelun toimintatapojen noudattaminen edellyttää käsitykseni mukaan sitä, että lakien yhteisvaikutukset otetaan huomioon ja arvioidaan myös siltä osin kuin kysymys on eri lakien yhteisvaikutuksista tuomioistuimiin ja tuomioistuinten resursointiin. En ole täysin vakuuttunut siitä, että yhteisvaikutusten arvioinnin tämä ulottuvuus olisi tuotu riittävästi esiin vastikään uudistetussa lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeessa⁴ (Valtioneuvoston julkaisuja [2022:66](#)).

⁴ Ks. oikeusasiamies Petri Jääskeläisen 26.4.2022 ohjeen luonnoksesta antama lausunto [EOAK/1479/2022](#).

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa esittämäni käsitykset koko valtioneuvoston ja erityisesti oikeusministeriön tietoon.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni edellä mainituille tahoille, Tuomioistuinvirastolle sekä kaikille hallinto-oikeuksille.