

19.3.2015

Dnro 1931/2/12

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Håkan Stoor**

## **MIELENTERVEYSLAIN MUKAISEN TARKKAILULÄHETTEEN LAATIMISEN EDELLYTYKSET**

### 1 OMA ALOITE

Olen 15.6.2012 ratkaissut asian, jossa kantelija oli ilman laillista perustetta menettänyt vapautensa poliisin menettelyn vuoksi.<sup>1</sup> Asiakirjoista kävi ilmi, että kantelija oli lääkärin virka-apupyynnön perusteella toimitettu terveyskeskukseen, missä hänestä laadittiin tarkkailulähete psykiatrasta tahdosta riippumaton hoitoa varten. Päätin omasta aloitteestani tutkia myös terveydenhuoltoviranomaisten menettelyn.

- - -

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Tapahtumat pääpiirteittäin

Poliisin tutkittavana oli ollut epäilty törkeä petos, jossa kantelija oli ollut asianomistaja. Poliisit olivat - - - menneet erääseen asuntoon tarkoituksenaan pidättää rikoksesta epäilty henkilö. Paikalla oli kuitenkin ollut vain kantelija, jonka poliisi otti kiinni hänen suojelemisekseen epäillyltä taloudelliselta hyväksikäytöltä.

Kantelija oli poliisin huostassa noin vuorokauden. Tämän jälkeen hänet kuljetettiin A:n terveyskeskukseen. Kuljetus perustui virka-apupyynnöön, jonka oli laatinut kantelijan silloisen kotikunnan B:n terveyskeskuksessa työskennellyt lääkäri C.

Terveyskeskuksessa lääkäri D tutki kantelijan ja laati hänestä tarkkailulähetteen psykiatrasta tahdosta riippumaton hoitoa varten. Lähetteen mukaan kantelijan käytös kertoi vakavasta mielenterveyden häiriöstä ja harkintakyvyn menetyksestä (lähetteen sisällöstä tarkemmin jäljempänä, kohta 3.3.3).

Kantelija vietiin - - - Akuuttipsykiatrian poliklinikalle. Siellä ylilääkärin tekemien merkintöjen yhteenvedossa todetaan: ”Potilas näkee realistisesti tulleensa huijatuksi ja oppineensa kokemuksesta. Minkäänlaista psykoottisia oireita haastattelussa ei tule esiin. - - - Tästä syystä ei ole syytä asettaa potilasta tarkkailuun, eikä potilas itse ole halukas eikä näe syytä sairaalahoitoon vaan suunnittelee paluuta [kotikunnan nimi poistettu].”

- - -

---

<sup>1</sup> Oikeusasiamiehen päätös 15.6.2012 (dnro 1317/4/11). Päätös on luettavissa osoitteessa [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi).

### 3.3 Arviointi

#### 3.3.1 Oikeusohjeet

##### Tahdosta riippumattoman hoidon edellytykset

Mielenterveyslain 8 §:n mukaan täysi-ikäinen 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.

##### Terveyskeskuslääkärin toimintavelvollisuus

Mielenterveyslain 29 §:n mukaan terveyskeskuslääkärillä on velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin ”jos on syytä epäillä, että edellytykset terveyskeskuksen toimialueella asuvan tai oleskelevan hoitoon määräämiseen hänen tahdostaan riippumatta ovat olemassa”.

##### Poliisi virka-apu

Poliisi on velvollinen avustamaan kuljetuksessa, jos terveyskeskuksen tai sairaanhoitopiirin virkasuhteinen lääkäri katsoo, että henkilön toimittamiseksi terveyskeskukseen, sairaalaan tai muuhun sairaanhoidon toimintayksikköön tarvitaan ammattikoulutuksen saaneen saattajan lisäksi muukin saattaja kuljetettavan väkivaltaisuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi, kun henkilöstä on laadittu tarkkailulähete tai kun henkilö on kuljetettava toimintayksikköön tarkkailulähetteen laatimiseksi.

##### Tarkkailulähetteen laatiminen

Tapahtuma-aikaan voimassa olleen lain 9 §:n 2 momentissa säädettiin, että ”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.”

##### Lain perustelut

Korkeimman hallinto-oikeuden käytännön mukaan mielenterveyslain 8 §:ssä säädettyjä edellytyksiä on perusoikeusoikeuksia rajoittavana säännöksenä tulkittava lain sananmuodon ja sen esitöiden mukaisesti (KHO 2002:70).

Mielenterveyslain 8 §:n perusteluita on selostettu Valviran lausunnossa (edellä kohta 3.2.3). Lisäksi on otettava huomioon, että henkilöä ei voida määrätä psykiatriseen hoitoon sillä perusteella, että hän hävittää omaisuuttaan. Henkilön suojelemisesta tällaisessa tilanteessa säädetään holhouslainsäädännössä. Tämä on todettu jo nykyistä mielenterveyslakia edeltävän lain esitöissä (Hallituksen esitys (HE) 85/1976 vp, s. 9). Nykyisen mielenterveyslain 8 §:ssä mainitulla oman turvallisuuden vaarantumisella ei siten tarkoiteta taloudellista turvallisuutta, vaan potilaan itsetuhoisuutta tai kyvyttömyyttä huolehtia omista perustarpeistaan (HE 201/1989 vp, s. 16).

Tarkkailulähetettä ei lain mukaan myöskään voida käyttää lähetteenä henkilön mielenterveydellisen tilan polikliiniseen arvioon. Henkilön toimittaminen tarkkailulähetteellä psykiatriseen sairaalahoitoon tarkkailuun merkitsee puuttumista hänen henkilökohtaiseen vapauteensa ja koskemattomuuteensa. Mielenterveyslain 9 §:n mukaan lääkäri voi laatia tarkkailulähetteen vain, jos lääkäri potilaan tutkittuaan pitää tämän hoitoon määräämistä psykiatriseen sairaalahoitoon välttämättömänä ja katsoo hoitoon määräämisen edellytysten todennäköisesti täyttyvän.<sup>2</sup>

### Perus- ja ihmisoikeudet

Mielenterveyslain perusteluissa todetaan myös, että tahdosta riippumattomassa hoidossa on noudatettava Suomen ratifioimien tai allekirjoittamien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vapaudenriistoa koskevia määräyksiä (Talousvaliokunnan mietintö (TaVM) 6/1990 vp, s. 4).

Henkilön toimittaminen hoitoon hänen tahdostaan riippumatta merkitsee vapaudenmenetystä, josta säädetään sekä perustuslaissa että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan mukaan keneltäkään ei saa riistää hänen vapauttaan, paitsi lain määräämässä järjestyksessä muun muassa silloin, kun henkilöltä riistetään vapaus lain nojalla hänen heikon mielenterveytensä vuoksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on esitetty seuraavat lisäedellytykset psykiatriselle vapaudenriistolle (Winterwerp 24.10.1979 A 33, tuomion kohta 39): Kiireellisiä tapauksia (*emergency cases*) lukuun ottamatta edellytyksenä on tällöin, että

- 1) henkilön on luotettavan lääketieteellisen näytön perusteella katsottava olevan "mielenterveydeltään heikko" (*unsound mind*);
- 2) mielenterveydellisen ongelman tulee luonteeltaan ja asteeltaan (*kind and degree*) olla sellainen, että se edellyttää vapaudenriiston käsittävää pakkohoitoa ja
- 3) vapaudenriisto saa kestää ainoastaan niin kauan kuin edellä kuvattu tila jatkuu.

Erityisesti on todettu, että keneltäkään ei saa riistää vapautta pelkästään sen vuoksi, että hänen näkemyksensä tai käyttäytymisensä poikkeaa yhteiskunnan vallitsevista käsityksistä (em. Winterwerp-tapaus, tuomion kohta 37).

Ihmisoikeussopimuksessa edellytetään, että vapauden riisto tapahtuu "lain määräämässä järjestyksessä". Tällä viitataan ensi sijassa kansallisessa laissa oleviin hoidon edellytyksiin ja hoitoon toimittamisessa noudatettavaan menettelyyn. Kansallisen lain rikkominen merkitsee siten myös ihmisoikeussopimuksen rikkomista. Vapaudenriiston tulee lisäksi olla sopusoinnussa 5 artiklan tarkoituksen kanssa, nimittäin yksilön suojeleminen mielivallalta (em. Winterwerp-tapaus, tuomion kohta 45, vrt. myös perustuslain 7 §).

#### 3.3.2 Lääkäri C:n menettely

Lääkäri C:n menettelyä arvioitaessa on olennaista, oliko hänellä ensinnäkin riittävä syy epäillä, että "edellytykset terveyskeskuksen toimialueella asuvan tai oleskelevan hoitoon määräämiseen hänen tahdostaan riippumatta ovat olemassa" (mielenterveyslain 29 §). Toiseksi on arvioitava oliko asiassa tarvetta poliisin virka-avulle "kuljetettavan väkivaltaisuuden

---

<sup>2</sup> Ks. lähemmin oikeusasiamiehen ratkaisu 27.6.2006 (dnro 3500/4/04). Päätös on luettavissa osoitteessa [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi).

tai muun vastaavan syyn vuoksi”. Henkilön kuljettamisen terveyskeskukseen tulee nimittäin ensisijaisesti tapahtua sairaankuljetuksena (mielenterveyslain 31 §).

Olen ratkaisussani 12.12.2012 (dnro 4407/4/11<sup>3</sup>) käsitellyt kysymystä siitä, millaisen tiedon perusteella lääkäri voi pyytää poliisilta virka-apua potilaan toimittamiseksi lääkäri tutkittavaksi. Totesin siinä seuraavaa:

Potilaan noutaminen terveyskeskukseen hänen tahdostaan riippumatta merkitsee voimakasta puuttumista hänen itsemääräämisoikeuteensa ja henkilökohtaiseen vapauteensa. Tämän vuoksi toimenpiteeseen ei saa ryhtyä ilman luotettavaa selvitystä toimenpiteen välttämättömydestä. Vastuu asian selvittämisestä on viranomaisella.

Hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden mukaan viranomaisen käyttämien keinojen on oltava järkevässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Sosiaali- ja terveydenhuollossa suhteellisuusperiaatetta nimitetään myös *lievimmän riittävän puuttumisen periaatteeksi* (Tuori – Kotkas, Sosiaalioikeus, WSOY 2008, s. 415.)

Mielenterveyslain 31 §:stä käy ilmi, että potilaan noutaminen on ensi sijassa terveydenhuollon ammattikoulutuksen saaneen henkilökunnan tehtävä. Poliisin myötävaikutus on toissijaista ja sidottu laissa oleviin edellytyksiin. Nähdäkseni suhteellisuusperiaate edellyttää, ettei myöskään ambulanssikuljetuksen tilaaminen voi olla ensisijainen toimenpide. Viittaan terveyskeskuksen [ko. asian kantelijalle] lähettämään kirjeeseen, jossa todetaan, että ”ensisijainen tapa on olla suoraan yhteydessä kyseiseen henkilöön ja tarkistaa esimerkiksi puhelimitse onko ylipäättään tarvetta vastaanottokäynnille. Erittäin painavassa tilanteessa on mahdollista turvautua virka-apupyyntöön, jolloin poliisi ja sairaankuljetushenkilöstö osallistuvat tutkimuksiin noutamiseen”.

Tässä tapauksessa on ilmeistä, että [kantelijaan] olisi ensin tullut ottaa yhteyttä puhelimitse, jolloin luultavasti olisi selvinnyt, että ambulanssin lähettäminen ja virka-avun pyytäminen olisi ollut aiheetonta.

Lääkäri ... on siten rikkonut hallintolaissa olevaa viranomaisen selvittämisvelvollisuutta ja suhteellisuusperiaatetta. Menettelyn seurauksena [kantelijan] henkilökohtaista vapautta on loukattu ja hänelle on aiheutettu henkistä kärsimystä.

C ei ole merkinnyt asiakirjoihin, kenen toimesta hänelle annettiin tiedot, joiden perusteella hän pyysi virka-apua. Näin ollen ei myöskään käy ilmi kenen arvioon perustuu esitiedoissa oleva käsitys kantelijan ”maanisesta tuhlaamistaipumuksesta”, joiden perusteella C:llä ”heräsi epäily psykoottisesta mielenterveysongelmasta”. Merkinnoista ei käy ilmi, miksi poliisin virka-apu oli välttämätön.

Nähdäkseni C:n tekemistä niukoista merkinnöistä käy ilmi, että hän ei ole riittävän vakavasti suhtautunut siihen, että kyseessä oli vapaudenriistoa merkitsevä toimenpide. Koska oli tiedossa, että kantelija oli poliisin huostassa, C olisi mielestäni voinut asian selvittämiseksi keskustella tämän kanssa puhelimitse tai ottaa yhteyttä paikalliseen terveysviranomaiseen, jolla olisi ollut paremmat mahdollisuudet selvittää asiaa. Olen siten samaa mieltä Valviran kanssa siitä, että C:n olisi pitänyt selvittää esitiedot tarkemmin. Hänen olisi myös pitänyt harkita muita mahdollisia hoitoon saattamisen keinoja ennen kantelijan itsemääräämisoikeuteen kajoamista.

Edellä kerrotun perusteella katson, että C:llä ei ole ollut riittäviä perusteita epäillä, että edellytykset kantelijan hoitoon määräämiseen olivat olemassa tai että tämän kuljettamiseen tarvittiin poliisin virka-apua. Kantelijan vapaudenmenetys ei siten tältä osin ole tapahtunut

---

<sup>3</sup> Ks. oikeusasiamiehen toimintakertomus vuodelta 2012, s. 136 s.

ihmisoikeussopimuksen mukaisesti ”lain määräämässä järjestyksessä”. C on siten menetellyt lainvastaisesti.

Virka-avun pyytäminen on merkittävän julkisen vallan käyttämistä, jota saa käyttää vain virka-suhteessa oleva henkilö (Perustusvaliokunnan lausunto (PeVL) 5/2014 vp). Olen kuitenkin Valviran kanssa samaa mieltä siitä, että tapahtuma-aikaan tätä oikeudellista kysymystä ei vielä pidetty niin selvänä, että voisin arvostella C:n menettelyä tältä osin.

### 3.3.3 Lääkäri D:n menettely

Edellä on käynyt ilmi, että mielenterveyslain mukaan riittää, että tarkkailulähetteen laativa lääkäri katsoo, että ”hoitoon määräämisen edellytykset todennäköisesti täyttyvät” (HE 201/1980 vp, s. 17). Tarkkailulähetettä laadittaessa ei sen vuoksi edellytetä sellaista selvitystä tutkittavan psyykkisestä sairaudesta kuin hoitoon määrättäessä. Nähdäkseni myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta on kyse kiireellisestä tilanteesta, jolloin ei vielä edellytetä täysin luotettavaa näyttöä sairauden olemassaolosta. Toisaalta edellä mainitusta Winterwerp-tapauksesta seuraa mielestäni se, että tarkkailulähetteen laatijalla tulee olla syytä epäillä, että mahdollinen sairaus on ”luonteeltaan ja asteeltaan” sellainen, että se edellyttää vapaudenriiston käsittävää pakkohoitoa. Tätä edellyttää myös lievimmän riittävän puuttumisen periaate (ks. edellä kohta 3.3.2).

Mielenterveyslain mukaan lähetteen tulee sisältää ”perusteltu kannanotto hoitoon määräämisen edellytyksistä” (9 § 2 mom.). Nähdäkseni tämä merkitsee sitä, että lähetteestä on riittävällä tarkkuudella käytävä ilmi ne tekijät, jotka oikeuttava henkilön lähettämisen tarkkailuun. Tämä on välttämätöntä sen varmistamiseksi, että vapaudenriisto ei ole tapahtunut mielivaltaisesti.

Valviran lausunnon mukaan tarkkailulähetteen perusteet on kuvattu lähetteessä ja potilasasiakirjoissa niin yksilöimättä, että niiden perusteella ei ole mahdollista luotettavasti arvioida sitä, oliko kantelijaa koskevan lähetteen laatimiselle mielenterveyslain mukaiset perusteet.

Valvira toteaa edelleen, että lähetteessä olisi tullut tarkemmin kuvata, oliko tutkittavalla psykoottiseen häiriöön ja todellisuudentajun menetykseen viittaavia oireita, kuten harhoja, käyttäytymisessä ilmenevää levottomuutta tai keskustelukontaktin ongelmia havaittavissa. Nähdäkseni tämä olisi ollut ensiarvoisen tärkeää sen vuoksi, että kantelijan vapaudenriiston mahdollisen perusteen olisi nimenomaan täytynyt liittyä sairauteen ja sen hoidon tarpeeseen. Lähetteessä mainittu kantelijan turvallisuuden vaarantuminen ei nimittäin ollut lainmukainen peruste tahdosta riippumattomalle hoitoon toimittamiselle, koska se olisi edellyttänyt, potilaan itsetuhoisuutta tai kyvyttömyyttä huolehtia omista perustarpeistaan - - -

Edellä kerrotun perusteella katson, että lääkäri D:n laatima lähete on liian puutteellinen täyttääkseen mielenterveyslain 9 §:ssä säädetyt edellytykset. Kantelijan toimittaminen sairaalaan tarkkailtavaksi ei siten ole tapahtunut ihmisoikeussopimuksen mukaisesti ”lain määräämässä järjestyksessä”. Tämän vuoksi D on menetellyt lainvastaisesti.

### 3.3.4 Julkisen vallan käyttö

Tahdosta riippumattomaan hoitoon liittyvät julkisen vallan käyttöä koskevat oikeudelliset kysymykset on sittemmin ratkaistu mielenterveyslain muutoksella 438/2014. Tämän vuoksi en katso enää tarpeelliseksi puuttua näihin kysymyksiin tässä asiassa.

### 3.3.5 Muut asiat

Muilta osin kantelussa ei ole ilmennyt lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

## 4 TOIMENPITEET

Olen edellä katsonut, että lääkärit C ja D ovat menetellet lainvastaisesti; C pyytäessään virka-apua puutteellisen selvityksen perusteella ja D laatiessaan puutteellisen tarkkailulähetteen.

Olen ottanut huomioon, että virka-apua pyydettyä ja tarkkailulausuntoa laadittaessa joudutaan toimimaan epätäydellisen tiedon varassa ja usein kiireessä. Tämän vuoksi perusteluille ei voida asettaa liian korkeita vaatimuksia. Pidän kuitenkin tämän asian olosuhteita siinä määrin erikoisina, että niiden olisi tullut antaa lääkäreille aiheutta selvittää ja perustella toimenpiteidensä edellytyksiä tarkemmin kuin nyt on tapahtunut.

Edellä kerrotun perusteella annan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla lääkäri X:lle ja lääkäri Y:lle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.3.2 ja 3.3.3 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän heille ja heidän työnantajilleen jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Mielestäni kantelijan kohdalla on siis ollut kyse oikeudettomasta vapaudenriistosta. Tämä merkitsee sitä, että hänellä on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 5 kohdan nojalla oikeus vahingonkorvaukseen. Edelleen ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

Asiakirjoista ei käy ilmi kuinka monta tuntia kantelijan lääkäreiden menettelystä johtunut vapaudenmenetys kesti. Ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä kuitenkin myös hyvin lyhytaikaisia vapaudenmenetyksiä on pidetty sopimuksen vastaisina, mikäli vapauden rajoittamisen intensiteetti muuten täyttää 5 artiklan vaatimukset (Pellonpää ym., Euroopan ihmisoikeussopimus, Talentum 2012, s. 395). Tällaisen tilanteen on katsottu olevan käsillä esimerkiksi silloin, kun henkilö veloitetaan pakon uhalla käymään verikokeessa (X. v. Itävalta, päätös 13.12.1979). Ratkaisussa Raninen v. Suomi (16.12.1997) eduskunnan oikeusasiamies oli puolestaan ensin todennut, että aseistakieltäytyjän kiinni ottaminen ja pari tuntia kestäneen kuljetuksen aikainen vapaudenriisto oli Suomen oikeuden vastaista. Tähän viitaten ihmisoikeustuomioistuimien katsoi, että myös sopimuksen 5 artiklaa oli loukattu ja Suomen valtio veloitettiin maksamaan valittajalle 10 000 markkaa korvausta vapaudenriiston aiheuttamasta kärsimyksestä. Totean, että - - - poliisilaitos on oman menettelynsä johdosta esittänyt kantelijalle anteeksipyyntöä ja korvannut hänelle aiheutetun kärsimyksen 200 eurolla.

Perusoikeuksien loukkaukset pitää ensisijaisesti estää. Jos se ei onnistu, ne pitää oikaista tai korjata. Mutta jos tämäkään ei onnistu, loukkaus tulee hyvittää. Tässä tapauksessa loukkausta ei enää voida oikaista tai korjata.

Kehotan X Oy:tä ja A:n sosiaali- ja terveyskeskusta harkitsemaan, kuinka ne voisivat hyvittää kantelijalle häneen kohdistetun oikeudettoman vapaudenriiston. Pyydän yhtiötä ja sosiaali- ja terveyskeskusta olemaan tässä tarkoituksessa sopivalla tavalla yhteydessä kantelijaan ja ilmoittamaan minulle toimenpiteistään 1.6.2015 mennessä.

*A:n terveyskeskus on 27.5.2015 ilmoittanut sopineensa kantelijan kanssa 1000 euron korvauksesta.*