

7.9.2017

EOAK/2459/2016

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Kaija Tanttinen-Laakkonen**

## **TIEDUSTELU MIELENTERVEYSLAIN 22 D §:N TULKINNASTA**

### **1 KIRJE**

Niuvanniemen sairaalan johtava lääkäri pyysi eduskunnan oikeusasiamiehen näkemystä mielenterveyslain 22 d §:n tulkinnasta.

Johtava lääkärin kertoman mukaan Niuvanniemen sairaalan hoitohenkilökunnan työpaikkakoulutuksessa käytetään asiantuntijan koulutusmateriaalia. Asiantuntija on tulkinut asianomaista mielenterveyslain säännöstä siten, että hoitajalla ei ole toimivaltaa sairaala-alueen ulkopuolella puuttua fyysisesti kiinni pitäen potilaaseen.

Käytännössä tämä merkitsee johtavan lääkärin mukaan sitä, että hoitaja ei voi ilman poliisin virka-apua noutaa sairaalaan sieltä luvatta poistunutta tai luvan saatuaan palaamatta jättänyttä potilasta, jos potilas vastustaa. Johtava lääkärin mukaan sairaalalla on myös tulkittu olevan velvollisuus kuljettaa potilaita esimerkiksi tuomioistuimiin. Näissä tilanteissa joudutaan varsin kauas sairaala-alueesta. Samoin käy sairaalasiirtojen yhteydessä. Varsinkin tuomioistuimen pääkäsitteilyyn saatettava uusi kriminaalipotilas on tavallisesti vielä akuutisti sairas ja karkaamisaltis. Myös muihin sairaaloihin siirrettävät ovat yleensä tahdosta riippumattomassa hoidossa. Lisäksi hoidossa toteutetaan runsaasti muun muassa saatettuja kotikäyntejä, joiden yhteydessä potilaan vointi saattaa muuttua yllättäen tunnepitoisista syistä esimerkiksi rikospaikalla tai tietyn ihmisen tapaamisesta.

Johtavan lääkärin kertoman mukaan hän on tiedustellut säännöksen tulkintaa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta (Valvira). Esittelijäneuvos vastasi hänelle seuraavaa: "Liikkumisvapauden rajoittamista koskeva pykälä on hankalatulkinainen senkin vuoksi, että perustelut ovat hyvin suppeat. Koska perusoikeuksien rajoitusten tulkinnassa lähdetään siitä, että säännöksiä on tulkittava suppeasti, katsoisin pykälään sisältyvien toimivaltuuksien koskevan sen 1 momentin sanamuodon ("saadaan kieltää poistumasta sairaalan alueelta tai tietyn hoitoyksikön tiloista") perusteella vain sairaalan aluetta."

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) lakimies ilmoitti johtavalle lääkärille seuraavaa: "ongelmasta, joka liittyy potilaan mahdolliseen karkaamiseen kuljetuksen aikana. Oma näkemykseni asiaan on, että mielenterveyslain 22 d §:n 1 momenttia voidaan soveltaa myös näissä tilanteissa. Tarkistin vielä mielenterveyslain näitä pykäläiä koskeneista esitöistä (HE 113/2001) ja siellä ei otettu mitään kantaa siihen, kuka on toimivaltainen potilaan noutamaan. Täten katson, että potilaan kuljetuksesta vastaava hoitohenkilökunta on tähän oikeutettu (tarvittaessa tietysti virka-apua voidaan MTL 31 §:n 2 momentin nojalla pyytää poliisilta)."

Itä-Suomen aluehallintoviraston ylitarkastaja vastasi johtavan lääkärin tiedusteluun seuraavaa: "Näkisin tämän niin, että kun sairaalan taholta määrätään hoitaja (varmaan mieluiten kaksi hoitajaa) potilaan saattajaksi, niin nimenomaisesti saamansa (kirjallisen) määräyksen perusteella hoitaja edustaa saattomatkalla sairaalaa ja sen hoitohenkilökuntaa. Hoitajan status ja toimivalta ei siis häviä saattomatkalla minnekään. Hoitajalla on siis edelleenkin toimivalta

hoitaa potilasta. Mikäli potilaan psyykinen tila matkalla äkkiä pettää, niin hänellä on edelleenkin oikeus saada hyvää hoitoa eikä hänen hoitoaan voida laiminlyödä näillä saatetuilla kotikäynneillä tai hautajaisreissuilla. Mukana oleva hoitaja(t) tekee kaiken voitavansa, jotta potilaan oma turvallisuus säilyy ja että hän pääsee pikaisesti takaisin sairaalaan. Hoitaja(t) pyrkii siis estämään potilaan luvattoman poistumisen esimerkiksi hautajaistilaisuudesta.

Miten hoitaja sitten voi toimia tuollaisessa tilanteessa, kun potilas voi alkaa riehua tai aikoo karata? Mielestäni hoitaja toimii tässä tilanteessa käyttäen omaa ammattitaitoaan ja saamiaan oppeja. Tilannetta voi verrata siihen, että potilas alkaa käyttäytyä uhkaavasti sairaalassa, esimerkiksi omassa huoneessaan, ja läsnä on hoitaja (hoitajia). Mikäli hoitaja(t) ei siinä tilanteessa saa potilasta rauhoitettua omin neuvoin, niin hoitaja hälyttää apua. Samalla tavalla esimerkiksi hautajaisissa: mikäli hoitaja(t) ei saa tilannetta rauhoitettua tai karkuun pyrkivää potilasta ohjattua autoon, niin hoitaja hälyttää apua soittamalla tässä tilanteessa poliisille. Hoitaja toimii siis ammattitaitoisesti saattomatkoillakin ja hän tietää sen, ettei hän voi sielläkään vaarantaa omaa työturvallisuuttaan.”

Sosiaali- ja terveysministeriön lääkintöneuvos ilmoitti johtavalle lääkärille, että ”Valviran [esittelijäneuvoksen nimi poistettu] vastaus on tyhjentävä eikä siihen ole lisättävää. Asiaa on pohdittava mielenterveyslain uudistamisen yhteydessä.”

Edellä esitettyyn viitaten johtava lääkäri totesi yhteenvetona, että hoitajille on kohtuullista saada lainmukaiset työohjeet.

## 2 SELVITYS

Johtava lääkäri johtavan lääkärin tiedustelun johdosta sosiaali- ja terveysministeriö antoi pyydetyn lausunnon 28.9.2016.

## 3 RATKAISU

### 3.1

#### Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Ministeriö toteaa, että se on ilmoittanut johtavalle lääkärille yhtyvän johtavan lääkärin Valvirasta saamaan esittelijäneuvoksen vastaukseen. Ministeriö toteaa lisäksi seuraavaa.

Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskuntalakiin ja rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Mielenterveyslaissa ei ole säännöksiä siitä, että hoitohenkilökunta voisi käyttää voimakeinoja potilaan liikkumisvapauden rajoittamiseksi sairaalan alueen ulkopuolella tai potilaan noutamiseksi sairaalaan sairaalan alueen ulkopuolelta. Ministeriö katsoo, että sairaalan alueen ulkopuolella tilanteessa, jossa potilaan poistumisen estämiseksi tai potilaan noutamiseksi takaisin sairaalaan tarvitaan voimakeinoja, on pyydettävä poliisin virka-apua.

Mielenterveyslaki on nyky muodossaan monilta osin puutteellinen, minkä vuoksi siihen kohdistuu laajoja uudistamistarpeita. Ministeriön vuonna 2007 asettaman työryhmän valmistelemassa Kansallisessa mielenterveys- ja päihdesuunnitelmassa (Mieli-suunnitelma, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:3) ehdotetaan, että ministeriö päivittäisi mielenterveyslain, päihdehuoltolain ja raittiuslain, sekä selvittäisi mahdollisuutta yhdistää mielenterveys- ja päihdehuoltolait. Mielenterveyslakiin kohdistuu myös lukuisia yksittäisiä muutostarpeita. Ministeriössä on tarkoitus valmistella ehdotukset mielenterveyslain ja päihdehuoltolain kokonaisuudistuksiksi. Tältä osin esivalmistelu on jo aloitettu ja lakien

uudistamista koskevat arviointimuistiot ovat valmistuneet ja olleet keväällä 2016 lausuntokierroksella.

Mielenterveyslain ja päihdehuoltolain tahdosta riippumatonta hoitoa ja rajoitustoimenpiteitä koskevien säännösten uudistamista valmistellaan kuluvalle hallituskaudella osana sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön valmistelua.

Kysymys potilaan perusoikeuksien rajoittamisesta, kuten liikkumisvapauden rajoittamisesta, sairaalan alueen ulkopuolella tullaan ottamaan huomioon lainvalmistelussa ja arvioimaan tarvittavien säännösten tarve.

### 3.2

#### Keskeiset oikeusohjeet

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Mielenterveyslain (1116/1990) 4 a luvussa säädetään potilaan perusoikeuksien rajoittamisesta tahdosta riippumattoman hoidon ja tutkimuksen aikana. Potilaalla tarkoitetaan mielenterveyslain 4 a luvussa lain 2–4 luvussa säädetyllä tavalla tarkkailuun otettua taikka tutkimukseen tai hoitoon määrättyä henkilöä.

Mielenterveyslain 22 a §:n 2 momentissa säädetään potilaan perusoikeuksien rajoittamisen yleisistä edellytyksistä. Säännöksen mukaan potilaan itsemääräämisoikeutta ja muita perusoikeuksia saa tämän luvun säännösten nojalla rajoittaa vain siinä määrin kuin sairauden hoito, hänen turvallisuutensa tai toisen henkilön turvallisuus taikka muun 4 a luvussa säädetyn edun turvaaminen välttämättä vaatii. Toimenpiteet on suoritettava mahdollisimman turvallisesti ja potilaan ihmisarvoa kunnioittaen. Itsemääräämisoikeuden rajoitusta valittaessa ja mitoitettaessa on erityistä huomiota kiinnitettävä potilaan sairaalassa olon perusteeseen.

Mielenterveyslain 22 d §:ssä säädetään potilaan liikkumisvapauden rajoittamisesta seuraavasti.

Potilasta saadaan kieltää poistumasta sairaalan alueelta tai tietyn hoitoyksikön tiloista. Jos potilas poistuu sairaalasta ilman lupaa tai luvan saatuaan jää palaamatta sinne, hänet voidaan noutaa sairaalaan (1 mom.).

Potilaan poistumisen estämiseksi tai hänen siirtämiseksi saa toimintayksikön hoitohenkilökunta käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Potilaan liikkumisvapauden rajoittamisesta hoitoyksikössä päättää häntä hoitava lääkäri (2 mom.).

Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon potilaan sairaalassa olon syy, hänen poistumisestaan aiheutuva vaara hänen tai muiden terveydelle tai turvallisuudelle, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat (3 mom.).

Voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain (39/1889) 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä (4 mom.).

Mielenterveyslain 22 d §:ää koskevissa hallituksen esityksen (HE 113/2001) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa.

“Tarkkailuun ottaminen ja hoitoon määrääminen merkitsevät potilaan vapauden menetystä. Pääsääntöisesti potilaalla tulisi olla mahdollisuus säännölliseen ulkoiluun ja sopivaan liikuntaan. Selvyyden vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että potilasta voidaan estää poistumasta sairaalan alueelta tai tietyn hoitoyksikön tiloista. Jos potilas poistuu sairaalasta ilman lupaa tai luvan saatuaan jää palaamatta sovittuna aikana, hänet voidaan noutaa sairaalaan. Potilaan poistumisen estämiseksi tai hänen siirtämiseksi voisi toimintayksikön hoitohenkilökunta käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Lain 31 §:n mukaan poliisin on annettava virka-apua muun muassa potilaan palauttamiseksi sairaalaan. Hoitoyksikössä potilaan liikkumisvapauden rajoittamisesta päättäisi hoitava lääkäri. Tällaisia rajoituksia määrättäessä olisi noudatettava 22 a §:ssä tarkoitettulla tavalla tarkoitussidonnaisuutta ja suhteellisuutta.

Ehdotetussa 3 momentissa luetellaan seikkoja, jotka on otettava tilanteen kokonaisarvostelussa huomioon voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa. Kokonaisarvosteluun vaikuttavina tekijöinä mainitaan syy, jonka vuoksi potilas on sairaalassa, hänen poistumisensa aiheuttama vaara terveydelle ja turvallisuudelle sekä käytettävissä olevat voimavarat, jotka kaikki on suhteutettava keskenään asianmukaisesti.”

Poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:n mukaan poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään.

Mielenterveyslain 31 §:ssä säädetään poliisin virka-avusta.

Säännöksen mukaan 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 tarkkailulähetete tai kun henkilö on kuljetettava toimintayksikköön tarkkailulähetteen laatimiseksi (1 mom.).

Jos tarkkailuun otettu tai hoitoon määrätty poistuu sairaalasta ilman lupaa tai jos potilas on 17 b §:n 2 momentin mukaisesti määrätty tutkittavaksi sairaalaan, poliisi on sairaalassa työskentelevän virkasuhteisen lääkärin pyynnöstä velvollinen antamaan virka-apua hänen palauttamisekseen sairaalaan (2 mom.).

Jos henkilö, joka voidaan mielentilatutkimusta varten ottaa sairaalaan, jää tutkimukseen määrätynä päivänä saapumatta, poliisi on velvollinen antamaan sairaalassa työskentelevän virkasuhteisen lääkärin pyynnöstä virka-apua hänen toimittamiseksi sairaalaan (3 mom.).

### 3.3

#### Kannanotto

Perustuslain 2 §:n 3 momentti vahvistaa oikeusvaltioperiaatteen. Säännöksen ensimmäisen virkkeen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Säännös edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Perustuslain 2 §:n 3 momentin toisen virkkeen mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 2 §:n 3 momenttiin kirjatut oikeusvaltion lähtökohdat ovat olennaisen tärkeitä muun muassa sen turvaamisessa, että perustuslakiin kirjattuja perusoikeuksia kunnioitetaan käytännössä.

Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua lakiin. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä.

Mielenterveyslain 22 d §:n säännös potilaan liikkumisvapauden rajoittamisesta rajoittaa perustuslain 7 §:ssä säädettyä oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Säännös on tulkinnanvarainen. Tämä käy hyvin ilmi terveydenhuoltoa valvovien viranomaisten virkamiesten edellä esitetyistä säännöksen erilaisista tulkinnoista.

Koska perusoikeuksien rajoituksia on tulkittava suppeasti, katson, että mielenterveyslain 22 d §:ään sisältyvät hoitohenkilökunnan toimivaltuudet koskevat säännöksen 1 momentin sanamuodon ("saadaan kieltää poistumasta sairaalan alueelta tai tietyn hoitoyksikön tiloista") mukaisesti ainoastaan sairaalan aluetta.

Mielenterveyslaissa ei ole säännöksiä siitä, että hoitohenkilökunta voisi käyttää voimakeinoja potilaan liikkumisvapauden rajoittamiseksi sairaalan alueen ulkopuolella tai potilaan noutamiseksi sairaalaan sairaalan alueen ulkopuolelta.

Mielenterveyslaissa ei ole säännöksiä potilaan kuljettamisesta virka-avulla muualle kuin terveydenhuollon toimintayksiköihin, kuten esimerkiksi oikeuden istuntoon. Laissa ei ole myöskään säännöksiä kuljetettavan kohtelusta ja olosuhteista kuljetuksen aikana. Tältä osin olen todennut lainsäädännön täsmentämistarpeen 19.3.2013 antamassani päätöksessä (dnro 1222/2/11) yksityisistä vartiointipalveluista valtion mielisairaaloissa. Olen saattanut esitykseni sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

Vertailun vuoksi totean, että vankeuslainsäädännössä on erityissäännökset vankien kuljetuksista (laki vankien kuljetuksesta 220/1925 ja vanginkuljetusasetus 165/1954). Kuljetuksista huolehtivat poliisi- ja vankilaviranomaiset. Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehellä on vangin kuljetuksen aikana oikeus käyttää voimakeinoja vangin karkaamisen tai luvatta poistumisen estämiseksi (vankeuslain (767/2005) 18 luvun 6 §).

Tällä hetkellä hoitohenkilökunnan voimankäyttömahdollisuudet kuljetustilanteissa määräytynevät lähinnä rikoslain 4 luvun 4 §:n hätävarjelua tai rikoslain 4 luvun 5 §:n pakkotilaa koskevien säännösten perusteella, mikä ei ole täsmällisten ja tarkkarajaisien säännösten puuttuessa tyydyttävää.

Mielestäni potilaan kuljetuksista, hänen kohtelustaan ja olosuhteistaan kuljetuksen aikana sekä saattajien toimivaltuuksista tulisi säätää laissa nimenomaisesti. Koska lainsäädännön puutteellisuus aiheuttaa käytännössä jatkuvasti ongelma- ja mahdollisesti vaaratilanteita, pidän lain uudistamisen tarvetta kiireellisenä.

#### 4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n mukaan oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

Esitän sosiaali- ja terveysministeriölle lainsäädännön täsmentämistä edellä kohdassa 3.3 esittämälläni tavalla. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan minulle viimeistään 31.1.2018 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni on antanut aihetta.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös Valviralle, THL:lle ja Itä-Suomen aluehallintovirastolle sekä Vanhan Vaasan sairaalalle.