

15.7.2022

EOAK/55/2022

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Kaija Tanttinen-Laakkonen**

## **MIELENTERVEYSLAIN MUKAINEN POLIISIN VIRKA-APU**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Poliisihallituksen 21.12.2021 antamaa ohjaavaa kirjettä mielenterveyslaissa säädetyn virka-avun antamisesta ja virka-apusäännöksen sisällöllisestä toimivallasta (POL-2021-165690).

Kantelijan mielestä ohjaavassa kirjeessä tulkittiin mielenterveyslakia, poliisilakia ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöä lainvastaisesti siten, että poliisilla ei ole velvollisuutta - tai edes oikeutta - voimakeinoin varmistaa potilaan toimittamista hänen tahdostaan riippumatta terveydenhuollon toimintayksikköön mielenterveyden arviota varten tilanteessa, jossa potilaasta ei ole laadittu tarkkailulähetettä. Kantelija katsoi tulkinnan olevan omiaan vaarantamaan vakavasti sairaiden ja akuutissa psykoositilassa olevien mielenterveyspotilaiden hoitoon pääsyn ja perustuslain mukaiset perusoikeudet.

Kantelija totesi seuraavaa:

"Mielenterveyslain 9 a §:n 1 momentin mukaan terveyskeskuksen virkasuhteisen lääkärin – tai lääkärin, joka 2 momentin perusteella rinnastuu tällaiseen lääkäriin – velvollisuutena on tehdä potilaasta tarkkailulähetete, jos hän suorittamansa tutkimuksen perusteella toteaa, että edellytykset potilaan määräämisestä tahdosta riippumattomaan sairaalahoitoon ovat todennäköisesti olemassa ja koska tällaista tutkimusta ei voi suorittaa potilasta tapaamatta (Oikeusasiamies Dnro 114/4/07, jakso 4.2.1), on selvää, että potilaan tutkiminen tulee voida olla mahdollista myös hänen tahdostaan riippumatta, huomioon ottaen edellä sanottu potilaiden sairauden pahenemiseen tyypillisesti liittyvistä oireista. Tämä käytännössä tarkoittaa potilaan kuljettamista terveydenhuollon toimintayksikköön hänen tahdostaan riippumatta.

Alkuperäisissä mielenterveyslain esitöissä (HE 201/1989 vp, s. 22) esimerkkinä muusta vastaavasta syystä virka-avun tarpeellisuudelle kuljetuksen turvaamiseksi on erityisesti mainittu tilanne, jossa on ennakoitavissa, että potilaan toimittaminen terveydenhuollon toimintayksikköön edellyttää voimakeinojen käyttöä.

Onkin siis selvää, että lainsäätäjän tarkoitus on ollut, että potilas voidaan virka-avun turvin – tarvittaessa voimakeinoja käyttäen – toimittaa terveydenhuollon toimintayksikköön mielenterveyden arvioimiseksi myös niissä tilanteissa, että tarkkailulähetettä ei ole vielä laadittu. Näin ollen katson, toisin kuin Poliisihallitus, että virkasuhteisella lääkäriellä on – ja on virkavelvollisuuksiensa asianmukaiseksi hoitamiseksi myöskin oltava – toimivalta haetuttaa potilas terveydenhuollon toimintayksikköön mielenterveyden arviota varten myös hänen tahdostaan riippumatta. Tätä kautta muodostuu myös poliisin antaman virka-avun sisällöllinen toimivalta sekä yksittäisen virka-aputehtävää suorittavan poliisimiehen oikeus poliisilain 2 luvun mukaisiin toimivaltuuksiin tehtävän asianmukaiseksi suorittamiseksi.

Käytännössä varsin usein on kyse myös poliisilain 9:1:n 1 momentin viimeisen virkkeen tarkoittamasta tilanteesta, jossa lääkäri on estynyt suorittamaan virkatehtävänsä ja poliisin tulee antaa virka-apua tehtävän suorittamisen mahdollistamiseksi. Kuten Poliisihallituksen kirjeessäkin todetaan, virka-avun tarpeellisuuden arviointi on ensisijaisesti virka-avun pyytäjän vastuulla (Ohjaava kirje, s. 3.)."

## 2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin seuraava selvitys:

- 1) sisäministeriön (SM) poliisiosaston lausunto 18.2.2022,
- 2) Poliisihallituksen selvitys 14.2.2022 ja
- 3) Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön selvitys 8.2.2022.

### 2.1 SM:n poliisiosaston lausunto

SM:n poliisiosasto toteaa lausunnossaan seuraavaa.

Poliisihallitus antoi 10.1.2022 tarkennetun ohjaavan kirjeen ”Mielenterveyslaissa säädetyn virka-avun antaminen ja virka-apusäännöksen sisällöllinen toimivalta” (POL-2021-165690). Sillä kumottiin 22.12.2021 päivätty Poliisihallituksen ohjaava kirje, johon kantelija viittaa.

Asiaa käsiteltiin sosiaali- ja terveysministeriön (STM) aloitteesta sen terveydenhuollon edustajien ja Poliisihallituksen kanssa. Tämä yhteistyö oli osaltaan taustalla, kun Poliisihallituksen ohjaavaa kirjettä tarkennettiin 10.1.2022. SM osallistui yhteistyötapaamisiin.

Poliisi antaa vuosittain virka-apua useille eri viranomaisille. Poliisilain 9 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Poliisin velvollisuudesta antaa virka-apua säädetään eri hallinnonaloja koskevissa erityislaeissa, joita on yli 150.

Osa niistä on vanhempaa sääntelyä, joka ei ole virka-avun sisällöllisen toimivallan kannalta kovinkaan yksilöityä, muutoin täsmällistä tai tarkkarajaista. Hallintovaliokunta on kiinnittänyt tähän puutteeseen huomioita (HaVL 29/2020 vp). Poliisilain 9 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan poliisin on lisäksi annettava virka-apua muulle viranomaiselle laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi, jos virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään.

Oikeuskirjallisuuden mukaan (Helminen - Kuusimäki - Rantaeskola, 2012) virka-avussa on kyse siitä, että virka-apua antava viranomainen, poliisi, käyttää toimivaltuuksiaan toiselle viranomaiselle, virka-avun pyytäjälle, kuuluvan hallintotoimen toteuttamiseksi. Poliisi siis avustaa toista viranomaista ja käyttää toimivaltaansa virka-apua pyytäneen viranomaisen tehtäväpiirissä, jotta virka-avun saaja voisi toteuttaa tietyn sille laissa säädetyn tehtävänsä.

Virka-apua pyytävä viranomainen tekee virka-avusta virka-apupyynnön ja virka-avun antamisesta päättää poliisi. Virka-avun tarpeellisuuden arvioi lähtökohtaisesti virka-apua pyytävä viranomainen. Yleisesti nähdään, että poliisi voi kieltäytyä virka-avun antamisesta ainoastaan, jos kysymys on selkeästi lainvastaisesta virka-apupyynnöstä tai jos virka-avun pyytäjällä ei ole toimivaltaa pyynnön tekemiseen. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että poliisilla on lähtökohtaisesti valta käyttää poliisilain toimivaltuussäännöksiä myös virka-aputehtäviä suorittaessaan.

Mielenterveyslain mukainen poliisin virka-apu on suurimpia poliisin virka-apuryhmiä. Mielenterveyslaissa poliisin virka-apua koskeva sääntely on pysynyt pitkään samansisältöisenä. Mielenterveyslain muutoksella (438/2014) täsmennettiin erityisesti muun kuin virkasuhteessa olevan lääkärin oikeutta tehdä tarkkailulähetä ja sitä, että virka-apupyynnön voi tehdä vain virkasuhteinen lääkäri. Mielenterveyslain 31 §:n muutokset olivat osin teknisiä, mutta lisäksi tarkennettiin niitä tilanteita, joissa poliisi on velvollinen avustamaan henkilön kuljetuksissa (HE 199/2013 vp, yksityiskohtaiset perustelut).

Tavanomaista on, että poliisin toiminnassa on kyse perusoikeuskollisioista, joissa erilaisia intressejä tulee yhteensovittaa muun muassa perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla. Poliisin toiminnan ja toimivaltuuksien luonteesta johtuen korostuu perustellusti lakisidonnaisuuden vaatimus ja siihen kytkeytyy monen muun hallinnonalan näkökulmasta tiukkakin toimivalta-ajattelu.

Poliisihallitus on uudistanut ja päivittänyt viime vuosina virka-apua koskevaa ohjeistustaan poliisihallinnossa. Kantelun kohteena olevassa asiassa on Poliisihallituksen selvityksen mukaan kyse poliisin toimintaa ohjaavasta hallintonormista.

Poliisin sisäinen ohjaava kirje asettuu oikeudellisesti normihierarkiassa alemmalle tasolle kuin esimerkiksi laki tai sen esityöt, sekä alemmalle myös kuin viranomaisen sisäiset määräykset ja ohjeet, mikä vaikuttaa myös kirjeen sitovuuden arviointiin lainsoveltamistilanteessa. Viime kädessä kyse on yksittäistapauksessa laissa säädettyjen normien soveltamisesta ja niiden tulkinnasta.

Kun ohjaava kirje koskee ainoastaan viranomaisen sisäistä toimintaa voi olla tarkoituksenmukaista valmistella sitä viranomaisen sisäisesti. Yhä useammin nyky-yhteiskunnassa on kuitenkin sellaisia keskinäisriippuvuuksia, joita ei ole helppo tunnistaa ilman riittävää muiden tahojen osallistamista. Yhteistyön vaade tai odotus koskee etenkin asioita, jotka koskevat suoraan tai välillisesti muun viranomaisen toimialaa ja sen alan lainsäädännön tulkintaa sekä sisältää eri hallinnonaloja koskevan sääntelyn keskinäistä yhteensovitusta tai tulkintaa.

Etenkin lainsäädännön tulkintalinjauksia annettaessa (ja varsinkin, jos on tunnistettu alueellisesti epäyhtenäisiä käytänteitä tai ongelmia taikka yhteensovitusongelmia) olisi valmistelun aikainen yhteistyö omiaan johtamaan lopputulokseen, jossa eri tulkintavaihtoehdot on pohdittu perusteellisesti. Harvoin myöskään toisen hallinnonalan terminologia tai vakiintuneet tulkinnat ovat ymmärrettävissä ilman osallistamista.

Sidosryhmien osallistaminen oikea-aikaisesti antaa myös mahdollisuuden useammalle taholle varautua mahdollisiin toiminnallisiin vaikutuksiin kentällä, kehittää alueellisesti käytäntöjä etupainotteisesti ja sopia tarvittaessa tarkoituksenmukaisesta keskinäisestä yhteistyöstä eri alueellisten toimijoiden kesken. Se olisi myös julkisen hallinnon kokonaistehokkuuden näkökulmasta hyödyllistä, mutta kokonaistehokkuus edellyttää vastavuoroisuutta täysmääräisesti toteutuakseen.

Yhä enenevässä määrin on ollut viitteitä siitä, että poliisin virka-avulla pyritään ratkaisemaan muuttuneessa yhteiskunnassa toisen viranomaisen riittämättömien resurssien, toimivaltuuksien tai käytänteiden puutetta. Samaan aikaan nykyiset käytänteet ovat nojanneet eri hallinnonaloilla jo pitkään poliisin virka-apuun ja sitoneet samalla poliisin resursseja lakisääteisistä tehtävistä suoriutumisesta. Käytännössä lienee vakiintuneempaa se, että lääkäri ei mene potilaan luo kuin se, että lääkäri menisi potilaan luo, kuten mielenterveyslain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä esitetään ikään kuin poikkeuksena (HE 199/2013 vp, 31 §:n yksityiskohtaiset perustelut).

Nykyiset käytänteet perustuvat terveystalveluiden järjestämistapaan. Sen lisäksi, ettei lääkäri tavanomaisesti mene potilaan luokse, ei ole myöskään tietävästi otettu käyttöön laajasti muita vaihtoehtoisia keinoja, esimerkiksi sähköisten välineiden käyttöä mielenterveyslain 9 a §:n mukaisen tarkkailulähetteen laatimisen perusteena olevan tutkimuksen suorittamiseksi.

Viranomaisen oman toimialan sääntelyllä tai ylipäätään toiminnan kehittämällä voidaan saavuttaa myönteisiä vaikutuksia paitsi viranomaisen omalle toiminnalle myös virka-apua antavan tahon toimintaedellytyksille. Tämä on tärkeää uusia hyvinvointialueita rakennettaessa. Jos nykyistä sääntelyä ei katsota riittäväksi, sitä tulee kehittää. Esimerkiksi SM:n poliisiosasto kiinnitti huomiota vuonna 2018 silloisen asiakas- ja potilaslain valmistelun yhteydessä (osana itsemääräämisoikeutta koskevaa kokonaisuudistusta) nimenomaisesti hankkeen pyrkimykseen laajentaa terveydenhuollolle annettavaa poliisin virka-apua ja edelleen perustoiminnan näkökulmasta riittämättömiin terveydenhuollon toimivaltuuksiin.

SM:n poliisiosasto on todennut eri yhteyksissä, että lähtökohtana tulisi olla se, että viranomaisen perustoiminnassa sen omat resurssit, toimivaltuudet ja käytänteet tulee olla sellaiset, ettei perustoiminnassa jouduta säännönmukaisesti turvautumaan toisen viranomaisen virka-apuun muutoin kuin välttämättömin osin. Siten voidaan varmistaa, että poliisin virka-apu on saatavilla aina niissä tilanteissa, joissa tehtävän tai virka-avun luonne sitä edellyttää, esimerkiksi uhkaavasti käyttäytyvän potilaan kohdalla. SM:n poliisiosasto on esittänyt STM:lle myös rakenteiden kehittämistä muun muassa terveydenhuollon ja poliisin yhteistyötä mielenterveysliitännäisten uhkien arvioimiseksi ja sisäisen turvallisuuden edistämiseksi. Hallinnon tehokkaan järjestämisen kannalta on tarkoituksenmukaista, että eri viranomaisten tehtävät on jaettu ja virka-apu on hyödynnettävissä.

Poliisihallituksen selvityksen mukaan poliisin virka-apu ja sen laajuus eivät vaaranna potilasturvallisuutta. Myös SM:n poliisiosasto katsoo, että potilasturvallisuutta ei voida tarkastella ainoastaan mielenterveyslain mukaisen virka-avun näkökulmasta. Tarkennetussa ohjaavassa kirjeessä on täsmennetty erityisesti poliisin toimintavelvollisuutta koskevaa 5 lukua ja alkuperäinen ohjaava kirje on laajentunut 9 sivusta 17 sivuun. Joissakin tilanteissa virka-aputehtävä voi lähestyä myös poliisilain 1 luvun 1 § mukaista tehtäväpiiriä, esimerkiksi aggressiivisesti käyttäytyvän asiakkaan kohdalla.

Jo STM:n johdolla käydyissä yhteistyötapaamisissa ja asian käsittelyssä on noussut esille ilmeinen oikeudellinen epäselvyys nykysäännösten riittävydestä. Vielä ei ole syntynyt kokonaisnäkemyksiä, johtuvatko käytännön ongelmatilanteet pelkästään lainsäädännön puutteista vai myös alueellisista käytännöistä ja osaamisesta. SM:n tietoon on tuotu esimerkkejä, jotka ovat sisältäneet virheellistä tietoa tai väärinymmärrystä Poliisihallituksen ohjaavan kirjeen sisällöstä.

Terveystieteiden toimijat eivät aina itsekään ole osanneet pyytää virka-apua laissa säädetyillä edellytyksillä. Esimerkiksi yhä edelleen on esiintynyt virheellisiä käsityksiä siitä, mitä poliisin virka-apu eli "avustaminen kuljetuksissa" tarkoittaa. Jo hallituksen esityksessä (HE 199/2013 vp, pääasiallinen sisältö) puhutaan aluksi poliisin virka-apusta potilaan kuljettamiseksi, vaikka myöhemmin yleisperusteluissa ja varsinaisessa 31 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkoitetaan sitä, että poliisi avustaa kuljettamisessa ts. toimii muuna saattajana ammattikoulutuksen saaneen saattajan lisäksi sairaankuljetusautossa. Tämä on ollut SM:n mukaan valtakunnallisesti vakiintunut käytäntö jo pitkään. Ilmeisten sääntelytarpeiden lisäksi on myös osaamista lisättävä ja tähän Poliisihallituksen ohjaava kirje on tähdännyt poliisihallinnon osalta.

SM:n poliisiosasto toteaa yleisesti, ettei tyydyttävänä tilanteena voida pitää sitä, jos paikalliset viranomaiset ovat joutuneet ratkaisemaan käytännön tilanteita riittämättömän, toimivaltuuksia koskevan sääntelyn perusteella. Epätasallinen sääntely ja siihen nojaavat käytänteet eivät sisällä riittäviä edellytyksiä viranomaistoiminnalle eivätkä edistä perusoikeuksien toteutumista. Mielenterveyslain muutosten osalta toimivaltainen viranomainen on STM.

## 2.2 Poliisihallituksen selvitys

Poliisihallituksen 14.2.2022 antaman selvityksen mukaan poliisitoimintayksikön selvitys on myös Poliisihallituksen selvitys asiassa.

## 2.3 Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön selvitys

Poliisitoimintayksikkö toteaa selvityksessään pääosin seuraavaa.

### Poliisihallituksen ohjaavan kirjeen tarkoitus

Poliisihallitus antoi ohjaavan kirjeen, koska poliisin operatiivista virka-aputoimintaa koskevissa koulutustilaisuuksissa ja muissa yhteyksissä oli ilmennyt, ettei virka-aputoiminta mielenterveysasioissa ole poliisilaitoksissa täysin yhdenmukaista.

Ohjaavan kirjeen tarkoituksena on muun muassa

- yhdenmukaistaa poliisilaitosten toimintaa poliisilaitosten antaessa virka-apua mielenterveysasioissa,
- varmistaa, että mielenterveyslain 31 §:ssä säädettyä virka-apua annetaan valtakunnassa samoin perustein,
- kehittää poliisitoiminnan tulkintaperiaatteita virka-apusäännösten sisällöllisen toimivallan tulkitsemiseksi ja
- täsmentää, mitä mielenterveyslain 30 §:ssä säädetty poliisin toimintavelvollisuus tarkoittaa käytännössä.

Ohjaavan kirjeen tärkeimpänä tavoitteena on ollut varmistaa se, että poliisin virka-aputoiminta - jossa on kyse ennen kaikkea poliisille laissa säädetystä tehtävästä, mutta myös usein merkittävästä julkisen vallan käytöstä - perustuu lakiin. Lisäksi ohjaavalla kirjeellä on haluttu varmistaa se, että poliisin virka-aputoiminnassa noudatetaan tarkoin lakia.

Poliisihallituksen ohjaava kirje on poliisitoimintaa ohjaava asiakirja. Sillä ei ohjata terveydenhuollon viranomaisten toimintaa eikä ohjaavalla kirjeellä lähtökohtaisesti ole vaikutuksia muihin kuin poliisitoimintaan. Tämän vuoksi Poliisihallitus ei varannut jokaiselle terveydenhuollon viranomaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi poliisitoiminnan ohjausasiakirjasta.

Poliisihallitus kuitenkin valmisteli ohjaavan kirjeen uuden version yhteistyössä Helsingin ja Uudenmaan sekä Pohjois-Savon sairaanhoitopiirien asiantuntijoiden kanssa. Tällä haluttiin varmistaa, että lainsäädännöllisesti epätyytyttävässä tilanteessa kaikki viranomaiset pystyisivät toimimaan mahdollisimman tehokkaasti viranomaisten toimintaa koskien lakien perusteella.

Mitä on poliisin virka-apu?

- Virka-avun määritelmä

Poliisin virka-apu on poliisin toimivaltuuksien tai muun avun käyttämistä virka-apua pyytäneen viranomaisen omalla tehtävällä. Sen hallintotoimen, jonka toteuttamiseen pyydetään poliisin virka-apua, tulee kuulua virka-apua pyytävän viranomaisen tehtäväpiiriin. Hallintotoimen tulee siten kuulua virka-avun pyytäjän laissa säädettyihin tehtäviin.

Virka-apua antavan poliisin tulee puolestaan olla lakiin perustuvan toimivallan nojalla oikeutettu antamaan virka-apua. Tästä säädetään poliisilain 9 luvun 1 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä, jossa olevan pääsäännön mukaan poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään.

Viranomaiselle annettava virka-apu voi myös perustua poliisilain 9 luvun 1 §:n 1 momentin viimeiseen virkkeeseen, jonka mukaan poliisin on annettava virka-apua muulle viranomaiselle myös laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi, jos virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään.

Poliisi voi antaa toiselle viranomaiselle virka-apua vain virka-avun pyytäjälle itselleenkin sallittujen päämäärien saavuttamiseksi. Poliisin virka-avun sisällöllisen toimivallan laajuus määräytyy virka-avun pyytäjän toimivaltuuksien mukaisesti ja niiden rajoissa. Virka-apusäännöksillä ei laajenneta poliisin toimivaltuuksia eikä luoda uusia toimivaltuuksia.

Poliisin virka-aputoimenpiteet sisältävät pääsääntöisesti poliisilain 2 luvussa säädettyjen poliisin toimivaltuuksien käyttöä, minkä vuoksi virka-avussa on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tämän lisäksi virka-aputoiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

#### - Virka-avun sisällöllinen toimivalta

Virka-avun sisällöllinen toimivalta määritellään poliisilain 9 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan virka-apua pyytävän viranomaisen toimintaa koskevassa lainsäädännössä olevassa virka-apusäännöksessä. Säännöksessä tulee olla tarkkarajainen ja täsmällinen kuvaus siitä, minkälaista virka-apua viranomaisella on oikeus saada poliisilta ja mihin tarkoitukseen.

Jos virka-apusäännöksessä ei erikseen määritellä virka-avun sisällöllistä toimivaltaa, poliisin virka-apu perustuu poliisilain 9 luvun 1 §:n 1 momentin viimeiseen virkkeeseen. Tällöin poliisi antaa virka-apua vain silloin, kun virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään.

#### - Poliisin toimivaltuudet virka-aputehtävällä

Poliisilla on lähtökohtaisesti mahdollisuus käyttää poliisilain 2 luvun toimivaltuuksia myös virka-aputehtävällä, mutta kaikki poliisin toimivaltuudet eivät sovellu kategorisesti jokaiselle virka-aputehtävälle. Virka-aputehtävällä käytettävien toimivaltuuksien laajuuteen vaikuttaa osaltaan virka-avun sisällöllinen toimivalta.



Pelkkä virka-apupyyntö ei vielä oikeuta poliisia toimivaltuuksiensa käyttämiseen, vaan poliisin on aina arvioitava erikseen se, mitä toimenpiteitä se voi toimivaltuuksiensa perusteella toteuttaa virka-apuna.

Poliisin toimivaltuuksien käytössä ei voida irtautua julkisen vallan käytön laillisuusperiaatteesta eikä siitä, että julkisen vallan käytön perusteiden tulee olla palautettavissa eduskunnan säätämään lakiin, jossa toimivaltuuksien käyttöedellytykset säädetään tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Poliisi ei voi virka-apuna perustaa julkisen vallan käyttöään maan tapaan tai muihin tapaoikeudellisiin oikeuslähteisiin, kuten esimerkiksi jokamiehenoikeuksiin. Poliisi ei voi myöskään oikeudellisesti kestäväällä tavalla perustaa toimivaltuuksiaan rikoslain 4 luvun 4 tai 5 §:ssä säädettyyn hätävarjeluun tai pakkotilaan, koska rikosoikeudelliset oikeuttamisperusteet eivät sovellu poliisin toimivaltuuksien perusteiksi.

Niin ikään poliisi ei voi johtaa itselleen toimivaltaa suoraan perustuslain 22 §:ssä säädetystä julkisen vallan objektiivisesta velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Toimivaltaa ei voi johtaa myöskään poliisilain 1 luvun 2 §:stä, jonka mukaan poliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Vaikka perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen on merkittävä yhteiskunnallinen päämäärä, poliisi ei voi rajoittaa perus- ja ihmisoikeuksia ilman erikseen säädettyjä toimivaltuuksia. Tämä lähtökohta koskee myös poliisin virka-apua.

#### - Virka-avun toissijaisuus

Poliisin virka-apu on virka-avun pyytäjää avustava toteutustoimi. Ennen virka-avun pyytämistä toimivaltaisen viranomaisen tulee pyrkiä suorittamaan virkatehtävä tai siihen sisältyvä hallintotoimi omin toimivaltuuksin ja voimavaroin. Virka-apu on tarpeellista ja toisinaan myös välttämätöntä silloin, kun tehtävän suorittamisessa tosiasiallisesti tarvitaan poliisin apua ja toimivaltuuksien käyttöä.

Virka-avun pyytäminen ei poista virka-avun pyytäjältä vastuuta tehtävän asianmukaisesta suorittamisesta. Virka-apu ei siis siirrä vastuuta tehtävän suorittamisesta poliisille, vaan poliisi vastaa ainoastaan virka-aputoimenpiteiden suorittamisesta ja niiden laillisuudesta tehtävän kokonaisvastuun säilyessä virka-avun pyytäjällä. Virka-apu onkin sitä pyytävälle viranomaiselle vain yksi laissa säädettyistä keinoista päästä siihen päämäärään, jonka saavuttamiseksi se on itse toimivaltainen.

Poliisin toimivaltuudet poliisin antaessa virka-apua mielenterveyslain 31 §:n 1 momentin perusteella

- Selvityksen rajaaminen koskemaan virka-apun antamista kuljetuksessa avustamiseen

Kantelussa arvostellaan ohjaavassa kirjeessä esitettyä tulkintaa mielenterveyslain 31 §:n 1 momentin soveltamisesta.

Poliisitoimintayksikkö rajaa selvityksensä koskemaan vain mielenterveyslain 31 §:n 1 momentissa säädettyä virka-apua, koska kantelussa ei arvostella Poliisihallituksen tulkintaa mielenterveyslain 31 §:n 2 ja 3 momentin mukaisesta virka-avusta.

- Poliisin velvollisuus antaa virka-apua kuljetuksessa avustamiseksi

Poliisihallituksen ohjaavassa kirjeessä korostetaan, että poliisi antaa virka-apua, jos virkasuhteinen lääkäri pyytää virka-apua mielenterveyslain 31 §:n 1 momentissa säädettyllä perusteella. Virka-apun antamisen sijaan kysymys on keskeisesti siitä, minkälaisia virka-aputoimenpiteitä poliisi voi tehdä, jos virka-apun pyytäjällä ei itselläänkään ole toimivaltuuksia oman perustehtävänsä suorittamiseen.

Mielenterveyslain 31 §:ssä määritellään poliisin virka-apun sisällöllinen toimivalta. Säännöksen 1 momentin mukaan poliisilta voi pyytää virka-apua kuljetuksessa avustamiseen, jos henkilön toimittamiseksi terveydenhuollon toimintayksikköön tarvitaan ammattikoulutuksen saaneen saattajan lisäksi muukin saattaja kuljetettavan väkivaltaisuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi. Virka-apua on oikeus saada, kun henkilöstä on laadittu tarkkailulähetete tai kun henkilö on kuljetettava toimintayksikköön tarkkailulähetteen laatimiseksi.

Kuljetuksessa avustaminen ei virka-aputoimenpiteenä lähtökohtaisesti kuulu poliisin säännönmukaisen virka-apun piiriin, minkä vuoksi mielenterveyslaissa säädettyä virka-apua voidaan pitää poikkeuksellisenä. Tavallisesti poliisin virka-apu on erilaisten esteiden poistamista ja vastarinnan murtamista, jotta virka-apun pyytäjät pystyvät suorittamaan virkatehtävänsä tai siihen sisältyvän yksittäisen hallintotoimen.

Poliisin virka-apu ja virka-aputoimenpiteet on rajattu koskemaan vain kuljetuksessa avustamista ja kuljetukseen välittömästi liittyviä toimia.

Poliisihallituksen ohjaavassa kirjeessä todetaan, että poliisin virka-apun ajallinen ulottuvuus (milloin virka-aputehtävä alkaa ja milloin se päättyy) on sidoksissa virka-apun kohteena olevan henkilön oikeudelliseen asemaan. Se taas riippuu siitä, onko henkilön henkilökohtaista koskemattomuutta ja vapautta rajoitettu laissa säädettyllä toimivaltaperusteella. Henkilön oikeudelliseen asemaan vaikuttaa se, onko hänestä laadittu tarkkailulähetete vai ei.

Jos henkilöstä ei ole laadittu tarkkailulähetettä, sen paremmin terveydenhuollon viranomaisella kuin virka-apua antavalla poliisillakaan ei ole toimivaltaa puuttua yksipuolisesti henkilön vapauteen tai ryhtyä muuhunkaan henkilön vapauspiiriä rajoittavaan toimenpiteeseen. Poliisi ei voi esimerkiksi

- ottaa henkilöä kiinni,
- avustaa ensihoitoa pääsemään henkilön asuntoon tai muuhun paikkaan eikä
- suorittaa itse etsintää henkilön löytämiseksi kohdistaa henkilöön voimakeinoja vastarinnan murtamiseksi.

Mainitut toimenpiteet eivät kuulu kuljetuksessa avustamiseen, koska henkilöä ei ole saatu kuljetettavaksi eikä terveydenhuollon viranomaisen kuljetustehtävä ole vielä alkanut.

Mielenterveyslain soveltamisen keskeisin haaste on, ettei mielenterveyslaissa (tai muussakaan terveydenhuollon lainsäädännössä) säädetä terveydenhuollon viranomaiselle toimivaltuuksia niihin tilanteisiin, joihin se tarvitsee poliisilta virka-apua. Mielenterveyslaissa ei säädetä terveydenhuollon viranomaisen toimivaltuuksista, joilla henkilö voitaisiin ilman tarkkailulähetettä velvoittaa lähtemään terveydenhuollon toimintayksikköön hänen tahdostaan riippumatta.

Tällaisten toimivaltuuksien puute rajoittaa olennaisesti poliisin virka-apuun kuuluvaa sisällöllistä toimivaltuutta, joka on aina sidoksissa virka-avun pyytäjän toimivaltuuksiin. Kuten ohjaavassa kirjeessä todetaan, poliisi ei voi pakottaa henkilöä lähtemään hoitoon, jos terveydenhuollon viranomaisenkaan ei voi itse pakottaa henkilöä lähtemään hoitoon.

Terveydenhuollon toiminnassa jossain määrin hyväksytyt tulkinta pakkotilan ja hätävarjelun käyttämisestä laissa säädettyjen toimivaltasäännösten sijaan ei tarkoita sitä, että poliisi voisi näissä tilanteissa soveltaa omia toimivaltuuksiaan virka-aputoimenpiteinä. Pakkotila ja hätävarjelu eivät siis tarkoita sitä, että terveydenhuollon viranomaisella on näillä perusteilla oikeus pakottaa ja noutaa henkilö terveydenhuollon toimintayksikköön.

Lisäksi on huomioitava se, ettei kuljetuksessa avustaminen voi sisältää muunlaisia virka-aputoimenpiteitä kuin nimenomaisesti kuljetuksen avustamiseen liittyviä toimenpiteitä. Mielenterveyslain 31 §:n 1 momentissa todetaan selkeästi, että virka-apua antava poliisi toimii muuna saattajana ammattikoulutuksen saaneen saattajan (esimerkiksi ensihoitopalvelun) lisäksi.

Näin ollen terveydenhuollon perustehtävällä ja poliisin virka-aputehtävällä on aina ensisijainen toimija, joka on terveydenhuollon viranomaista edustava terveydenhuollon ammattihenkilö, jonka tulisi pystyä suoriutumaan henkilön kuljettamista koskevasta perustehtävästä omin resurssein ja toimivaltuuksin.

Koska mielenterveyslaissa ei säädetä terveydenhuollon viranomaiselle toimivaltuuksia pakottaa henkilöä lähtemään lääkärin arvioitavaksi tai muuhunkaan hoitoon, virka-avun kohteena olevan henkilön kuljettaminen terveydenhuollon toimintayksikköön tarkkailulähetteen laatimiseksi perustuu henkilön vapaaehtoisuuteen ja suostumukseen. Vaikka viranomaisten toiminta perustuu henkilön vapaaehtoisuuteen ja suostumukseen, henkilön suostuminen hoitoon ei tarkoita sitä, että henkilön vapautta voisi pelkän suostumuksen perusteella rajoittaa. Virka-apua antavan poliisin tehtävänä on tällöin huolehtia siitä, että kuljetus saadaan suoritettua turvallisesti ja varmistaa omalla läsnäolollaan, että asianmukaisia poliisipalveluita on saatavilla tehtävän aikana. Koska terveydenhuollon viranomainen ei voi rajoittaa henkilön toimintavapautta ennen tarkkailulähetteen laatimista, poliisikaan ei voi puuttua henkilön toimintaan, jos tämä kesken kaiken päättääkin, ettei haluakaan hoitoon.

Poliisihallituksen ohjaavassa kirjeessä otetaan erikseen kantaa siihen, mihin poliisin virka-aputoimenpiteet perustuvat, jos virka-avun kohteena olevasta henkilöstä on laadittu tarkkailulähetete. Tarkkailulähetteen merkitys huomioidaan siitäkin huolimatta, ettei virkasuhteinen lääkäri voi laatia henkilöstä tarkkailulähetettä ennen kuin lääkäri on tutkinut henkilön.

Poliisitoimintayksikkö toteaa, että tarkkailulähetteen oikeudellisesta merkityksestä voidaan esittää myös toisenlainen näkökulma. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta (HE 113/2001 vp) todetaan, että tarkkailuun ottaminen ja hoitoon määrääminen merkitsevät potilaan vapauden menetystä. Esitöissä ei ole erikseen todettu, alkaako vapauden menetys jo silloin, kun henkilöstä laaditaan tarkkailulähetete ja hänet määrätään tarkkailuun.

Hallituksen esityksestä saa vaikutelman, että vasta tarkkailuun ottaminen tai tahdosta riippumattomaan hoitoon määrääminen tarkoittaisivat vapauden menettämistä. Lienee kuitenkin niin, että myös tarkkailulähetteen kirjoittaminen ja tarkkailuun määrääminen tarkoittavat tosiasiaassa henkilön vapauden rajoittamista, koska henkilö ei voi enää itse päättää, otetaanko hänet tarkkailuun vai ei.

- Poliisin toimivaltuudet mielenterveyslain 31 §:n 1 momentin mukaisessa virka-avussa

Terveydenhuollon viranomaisen toimivaltaongelmaa ei voi poistaa pyytämällä poliisilta virka-apua, koska poliisilla ei ole toimivaltaa pakottaa ketä tahansa lähtemään terveydenhuollon toimintayksikköön. Poliisille ei tule toimivaltaa vain sillä perusteella, että virkasuhteinen lääkäri pyytää poliisilta virka-apua, koska juuri virkasuhteinen lääkäri on se taho, jolta puuttuu toimivalta yleensäkin pakottaa henkilöä lähtemään terveydenhuollon toimintayksikköön.

Terveydenhuollon viranomaisen toimintaa rajoittaa mielenterveyslain 31 §:n 1 momentissa säädetty virka-avun sisällöllinen toimivaltuus. Lääkäri voi pyytää poliisilta virka-apuna ainoastaan kuljetuksen avustamista.

Lääkäri ei voi pyytää poliisilta virka-apuna henkilön etsimistä tai kiinniottamista. Eikä lääkäri voi pyytää poliisilta virka-apua henkilön noutamiseksi terveydenhuollon toimintayksikköön vastoin tämän tahtoa koska tällaisestakaan virka-avusta ei ole nimenomaisesti säädetty. Poliisi voi antaa virka-apua ainoastaan kuljetuksen avustamiseen, kun ammattikoulutuksen saaneen saattajan lisäksi tarvitaan muukin saattaja kuljettavan väkivaltaisuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi.

- Kantelijan tulkinta virka-avun sisällöllisestä toimivallasta

Poliisitoimintayksikkö painottaa, että poliisin velvollisuus antaa virka-apua ja poliisin toteuttamat virka-aputoimenpiteet perustuvat voimassa olevaan lakiin, ei virkasuhteisen lääkärin tekemään pyyntöön. Poliisi ei voi ryhtyä poliisin toimivaltuuksien käyttämiseen vain sillä perusteella, että virkasuhteinen lääkäri pyytää poliisilta virka-apua kuljetuksessa avustamiseen. Pelkkä virka-apupyyntö ei koskaan voi oikeuttaa poliisia toimivaltuuksien käyttöön, vaan toimivaltuuksien käytön edellytykset tulee arvioida aina tapauskohtaisesti jokaisella virka-aputehtävällä.

Kantelijan mukaan virkasuhteisella lääkäriellä on toimivalta haetuttaa potilas terveydenhuollon toimintayksikköön mielenterveyden arviota varten myös tämän tahdosta riippumatta. Poliisitoimintayksikkö toteaa, ettei virkasuhteisella lääkäriellä ole tällaista toimivaltaa. Virkasuhteisella lääkäriellä on kyllä toimintavelvollisuus ryhtyä selvittämään yksittäisen henkilön kohdalla tahdosta riippumattoman hoidon edellytyksiä, kun lääkäri saa tietää tällaisesta henkilöstä, mutta lääkäriellä ei ole toimivaltaa pakottaa henkilöä terveydenhuollon toimintayksikköön hänen tahdostaan riippumatta. Tällaisista toimivaltuuksista ei säädetä mielenterveyslaissa.

Koska virkasuhteisella lääkäriellä ei ole tällaisia toimivaltuuksia, pelkkä lääkärin oikeus pyytää poliisilta virka-apua kuljetuksessa avustamiseksi ei määrittele poliisin virka-avun sisällöllistä toimivaltaa yhtään sen laajemmaksi. Jos lääkäriellä ei ole toimivaltaa pakottaa henkilöä terveydenhuollon toimintayksikköön vastoin tämän tahtoa, niin ei tätä pakottamista voi tehdä poliisikaan virka-apuna. Kyse on yksinkertaisesti toimivaltuuksien puutteesta.

Toimivaltuuksien puuttumisen lisäksi kyse on virka-avun antamisen rajaamisesta. Poliisi ei voisi muutenkaan tehdä muita kuin kuljetuksessa avustamiseen liittyviä toimenpiteitä, koska poliisin virka-apu on rajattu koskemaan nimenomaisesti kuljetuksessa avustamista.

Näin ollen henkilön saaminen kuljetettavaksi on aina terveydenhuollon viranomaiselle kuuluva tehtävä. Poliisin tehtävänä ei ole itse noutaa henkilöä tai kuljettaa henkilöä. Tällainen ei kuulu poliisilta pyydettävän virka-avun sisältöön.

Lääkäriellä ei ole myöskään oikeutta saada poliisilta virka-apua poliisilain 9 luvun 1 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen perusteella, koska lääkärin toiminnassa ei ole kyse siitä kantelijan tarkoittamasta tilanteesta, jossa ”lääkäri on estynyt suorittamaan virkatehtävänsä ja poliisin tulee antaa virka-apua tehtävän suorittamisen mahdollistamiseksi”. Säännös tulisi sovellettavaksi, jos lääkäriellä olisi valvontavelvollisuuden sisältävä virkatehtävä, jota lääkäriä estettäisiin suorittamasta. Mielenterveyslaissa säädetyt lääkärin tehtävät eivät sisällä valvontavelvollisuutta eikä lääkäriellä muutenkaan ole sellaisia virkatehtäviä, joihin liittyisi valvontavelvollisuus. Henkilön saaminen terveydenhuollon toimintayksikköön tarkkailulähetteen laatimista varten ei ole virkatehtävä, johon sisältyisi valvontavelvollisuus. Poliisilain 9 luvun 1 §:n 1 momentin viimeinen virke ei tästä syystä sovellu lainkaan mielenterveyslain mukaiseen virka-apuun.

Poliisin virka-avun sisällöllistä toimivaltaa ei voida myöskään perustaa lainsäätäjän tarkoitukseen, jos tämän tueksi ei ole olemassa selkeää lainsäädäntöä. Jos lainsäätäjä olisi tarkoittanut, että ”potilas voidaan virka-avun turvin - tarvittaessa voimakeinoja käyttäen - toimittaa terveydenhuollon toimintayksikköön mielenterveyden arvioimiseksi myös niissä tilanteissa, että tarkkailulähetettä ei ole vielä laadittu”, mielenterveyslaissa olisi säädetty tätä varten täsmälliset ja tarkkarajaiset toimivaltuudet.

Vallitsevassa tilanteessa terveydenhuollon viranomaisella ei ole toimivaltaa noutaa ja pakottaa henkilöä lähtemään terveydenhuollon toimintayksikköön, ja poliisin toimivaltuuksien käyttö rajautuu vain niihin soveltamisedellytyksiin, joista säädetään poliisilain 2 luvussa.

Jotta henkilö voitaisiin virka-avun turvin toimittaa terveydenhuollon toimintayksikköön, henkilön tulisi suostua lähtemään terveydenhuollon toimintayksikköön tai olla sellaisessa tilanteessa, että poliisilla on perusteet puuttua henkilön vapauteen esimerkiksi poliisilain 2 luvun 2 §:n tai 10 §:n perusteella.

Tämä tilanne ei muutu toiseksi, vaikka perustuslakivaliokunta onkin lausunnossaan todennut, että henkilö voidaan viime kädessä noutaa poliisin virka-apua käyttäen terveyskeskukseen tai sairaalaan. Perustuslakivaliokunnan lausunnolla - vaikka sillä onkin merkittävä institutionaalinen merkitys oikeuslähdeopissa - ei luoda poliisille erillistä toimivaltaa mielenterveyslain 31 §:n 1 momentissa säädettyjen virka-aputehtävien suorittamiseen. Poliisitoiminta ja julkisen vallan käyttö voivat perustua ainoastaan lakiin ja laissa oleviin täsmällisiin ja tarkkarajaisiin toimivaltasäännöksiin. Tällaisista toimivaltuuksista ei säädetä mielenterveyslaissa.

Sen sijaan perustuslakivaliokunnan lausunto korostaa sitä, että vastuu henkilön kuljettamisesta terveydenhuollon toimintayksikköön ei ole virka-apua antavalla poliisilla, vaan terveydenhuollon viranomaisella. Viime kädessä - kun muut keinot eivät enää riitä - henkilö voidaan noutaa terveydenhuollon toimintayksikköön. Virkasuhteinen lääkäri voi pyytää poliisilta virka-apua tällaisessa kuljetuksessa avustamiseksi. Henkilön noutaminen ei kuitenkaan voi perustua terveydenhuollon viranomaisen tekemään yksipuoliseen päätökseen, vaan henkilön vapaaehtoisuuteen, koska terveydenhuollon viranomainen ei voi noutaa henkilöä vastoin tämän tahtoa. Terveydenhuollon viranomainen voi kuljettaa henkilön terveydenhuollon toimintayksikköön, jos henkilö suostuu tähän vapaaehtoisesti.

Eräitä muita mielenterveyslain tulkintaan liittyviä asioita

Poliisihallituksen ohjaavassa kirjeessä käsitellään erikseen mielenterveyslain 30 §:ssä säädettyä poliisin toimintavelvollisuutta.

Mielenterveyslain 30 §:n mukaan poliisin on ilmoitettava asiasta terveydenhuollon toimintayksikköön tavatessaan henkilön, joka todennäköisesti voidaan määrätä hoitoon hänen tahdostaan riippumatta, tai saatuaan tietää tällaisesta henkilöstä. Erittäin kiireellisessä tapauksessa poliisi on velvollinen toimittamaan hänet heti terveydenhuollon toimintayksikköön tutkittavaksi.

Poliisin toimintavelvollisuutta koskevalla osuudella on haluttu varmistaa se, että poliisi tunnistaa poliisin mahdollisuudet toimia mielenterveyteen liittyvillä tehtävillä ja pyrkiä osaltaan ohjaamaan mielenterveyspalveluiden tarpeessa olevat henkilöt palveluiden piiriin. Ohjaavassa kirjeessä on erikseen avattu myös poliisin toimivaltuuksien käyttöä silloin, kun kyse on poliisin toimintavelvollisuudesta.

Poliisitoimintayksikkö korostaa, että mielenterveyslaki ja poliisilaki eivät ole ongelmitta yhteen sovitettavissa. Tämä ilmenee jo yksistään mielenterveyslain säännöksistä.

Mielenterveyslain 30 §:ssä poliisin toimintavelvollisuudelle on asetettu todennäköisyyteen perustuva toimintakynnys. Poliisin on ryhdyttävä toimiin, jos henkilö voidaan todennäköisesti määrätä hoitoon hänen tahdostaan riippumatta. Matemaattisesti ilmaistuna poliisin tulee pitää vähintään 51 prosenttisena vaihtoehtona sitä, että edellytykset tahdosta riippumattomalle hoidolle ovat olemassa.

Poliisin toimintavelvollisuuden perustuminen mainitulle todennäköisyydelle ei tarkoita sitä, että poliisin tavatessa tällaisen henkilön, poliisilla olisi automaattisesti käytössään poliisin toimivaltuudet. Eivätkä poliisin toimivaltuudet ole automaattisesti käytössä silloinkaan, kun kyse on erityisen kiireellisestä tilanteesta. Esimerkiksi poliisilain 2 luvun 2 §:n soveltamiseen ei riitä se, että henkilö olisi tilanteessa, jossa todennäköinen mielisairaus todennäköisesti vaarantaisi vakavasti hänen terveyttään. Sen sijaan poliisilain 2 luvun 2 §:n soveltaminen edellyttää välitöntä ja vakavaa henkeä, terveyttä tai turvallisuutta uhkaavaa vaaraa. Tämä vaara ei voi olla todennäköinen, jos tarkoituksena on soveltaa poliisilain 2 luvun 2 §:ää.

Poliisitoiminnassa tämä tarkoittaakin sitä, että poliisin on paitsi virka-aputehtävillä myös poliisin omilla tehtävillä arvioitava aina tapauskohtaisesti poliisin toimivaltuuksien käytön edellytyksiä. Tämä korostaa konkreettisesti poliisitoiminnan keskeisintä vaatimusta, jonka mukaan poliisitoiminnassa - olipa se sitten perustehtävien tai virka-aputehtävien hoitamista - on noudatettava tarkoin lakia ja poliisin toimivaltuuksien käyttö voi perustua vain lakiin.

Lopuksi

Poliisitoimintayksikkö toteaa, että poliisin virka-apu ja virka-apuun liittyvien toimivaltuuksien laajuus eivät vaaranna potilasturvallisuutta. Potilasturvallisuus voi vaarantua, jos terveydenhuollon viranomaisen ei pysty hoitamaan sille kuuluvia tehtäviään vähäisten resurssien tai puuttuvien toimivaltuuksien vuoksi.

Terveydenhuollon viranomaisen tehtävien hoitoon olennaisesti liittyvää potilasturvallisuutta ei voida vyöryttää poliisin vastuulle vain sillä perusteella, että poliisi noudattaa virka-aputoiminnassaan lakia. Lisäksi poliisin virka-apu ei koskaan voi olla ratkaisevassa roolissa virka-apua pyytävän viranomaisen tehtävällä. Sen sijaan lähtökohtana tulisi aina olla se, että virka-avun pyytäjällä eli toimivaltaisella viranomaisella on resurssit ja keinot omien perustehtäviensä hoitamiseen ilman poliisin virka-apua.



Poliisihallitus on ohjaavalla kirjeellään varmistanut sen, ettei ilman apua jää yksikään henkilö, joka on vakavassa ja välittömässä henkeä, terveyttä tai turvallisuutta uhkaavassa vaarassa. Poliisi voi puuttua tällaisen henkilön toimintaan poliisilain 2 luvun 2 §:n perusteella, jos henkilö ei kykene huolehtimaan itsestään eikä vaaraa voida poistaa muilla keinoin.

Sama koskee henkilöitä, joiden uhkausten tai muun käyttäytymisen perusteella on perusteltua syytä olettaa tai heidän aikaisemman käyttäytymisensä perusteella on todennäköistä, että he syyllistyisivät henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen taikka aiheuttaisivat huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Poliisi voi puuttua tällaisten henkilöiden toimintaan poliisilain 2 luvun 10 §:n perusteella.

Poliisitoimintayksikkö toteaa kuitenkin, ettei poliisikaan voi puuttua jokaisen mielenterveyspalveluiden tarpeessa olevan henkilön toimintaan ilman laissa säädettyjä perusteita. Poliisin sijaan terveydenhuollon viranomaisen tulisi kyetä suoriutumaan omista perustehtävistään omilla resursseillaan ja toimivaltuuksillaan.

Poliisihallituksen ohjaava kirje on poliisin toimintaa ohjaava hallintonormi. Kirje koskee voimassa olevan lainsäädännön tulkintaa ja sen keskiössä on mielenterveyslaki.

Koska ohjaava kirje koskee poliisitoiminnan ohjaamista, Poliisihallituksella ei ole ollut lähtökohtaisesti tarvetta varata poliisin ulkopuoliselle hallinnolle tilaisuutta tulla kuulluksi ohjaavan kirjeen sisällöstä. Poliisihallitus kuitenkin kuuli Helsingin ja Uudenmaan sekä Pohjois-Savon sairaanhoitopiirien asiantuntijoita, kun ohjaavasta kirjeestä annettiin uusi versio 10.1.2022.

## **3 RATKAISU**

### 3.1 Keskeiset oikeusohjeet

#### 3.1.1 Perustuslaki

Perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (1 mom.). Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta (3 mom.).

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään huolenpitoon (1 mom.). Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä (3 mom.).

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

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

### 3.1.2 Hallintolaki

Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista.

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

### 3.1.3 Poliisilaki

#### Poliisin perustehtävä

Poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:n mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä (1 mom.).

#### Yleiset toimivaltuudet

Poliisilain (872/2011) 2 luvussa säädetään poliisin yleisistä toimivaltuuksista.

#### - Kiinniottaminen henkilön suojaamiseksi

Poliisimiehellä on oikeus ottaa kiinni henkilö hänen suojaamiseksi henkeä, ruumiillista koskemattomuutta, turvallisuutta tai terveyttä välittömästi uhkaavalta vakavalta vaaralta, jos henkilö ei kykene pitämään huolta itsestään eikä vaaraa voida muuten poistaa tai henkilöstä huolehtia muilla keinoin (2 luvun 2 §:n 1 mom.).

Ilmeisesti mielisairaana henkilön hoitoon toimittamisesta ja muusta virka-avusta sellaista henkilöä koskevassa asiassa säädetään mielenterveyslaissa (2 luvun 2 §:n 3 mom.).

#### - Etsintä henkilön kiinniottamiseksi

Poliisimiehellä on oikeus poliisilain 6 luvussa tarkoitettuun poliisitutkintaan noudettavan henkilön löytämiseksi toimittaa kotietsintä tai paikanetsintä siten kuin pakkokeinolain 8 luvussa säädetään (2 luvun 4 §:n 1 mom.). Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös poliisin muulle viranomaiselle antamaa laissa säädettyä virka-apua henkilön kiinniottamiseksi (2 luvun 4 §:n 3 mom.).

#### - Rikoksisilta ja häiriöiltä suojaaminen

Poliisimiehellä on oikeus poistaa paikalta henkilö, jos hänen uhkaustensa tai muun käyttäytymisensä perusteella on perusteltua syytä olettaa tai hänen aikaisemman käyttäytymisensä perusteella on todennäköistä, että hän syyllistyisi henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen taikka aiheuttaisi huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle (2 luvun 10 §:n 1 mom.). Henkilö voidaan ottaa kiinni, jos paikalta poistaminen on todennäköisesti riittämätön toimenpide eikä rikosta voida muuten estää taikka häiriötä tai vaaraa muuten poistaa (2 luvun 10 §:n 2 mom.).

#### - Voimakeinojen käyttö

Poliisimiehellä on virkatehtävää suorittaessaan oikeus vastarinnan murtamiseksi, henkilön paikalta poistamiseksi, kiinniottamisen toimittamiseksi, vapautensa menettäneen pakenemisen estämiseksi, esteen poistamiseksi, miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi taikka välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat (2 luvun 17 §:n 1 mom.).

## Poliisin antama virka-apu

Poliisilain 9 luvun 1 §:n mukaan poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Poliisin on annettava virka-apua muulle viranomaiselle myös laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi, jos virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään (1 mom.).

### 3.1.4 Mielenterveyslaki

#### Hoitoon määräämisen edellytykset

Mielenterveyslain (1116/1990) 8 §:n 1 momentissa säädetään hoitoon määräämisen edellytyksistä. 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.

#### Tarkkailulähete

Mielenterveyslain 9 §:n (438/2014) mukaan tarkkailuläheteellä tarkoitetaan lääkärin allekirjoittamaa lausuntoa potilaan tahdosta riippumattoman hoidon tarpeesta. Tarkkailuläheteen tulee sisältää perusteltu kannanotto 8 §:n mukaisten tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytysten täyttymisestä.

#### Tarkkailuun lähettäminen ja terveyskeskuslääkärin toimintavelvollisuus

Mielenterveyslain 9 a §:n (438/2014) mukaan terveyskeskuksessa työskentelevän virkasuhteisen lääkärin on laadittava potilaasta tarkkailulähete ja lähetettävä potilas tutkittavaksi sairaalaan, jos hän suorittamansa tutkimuksen perusteella toteaa, että tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytykset ovat todennäköisesti olemassa. Tutkimuksen yhteydessä on selvitettävä, onko potilaan kotikunnan käytettävissä muita potilaan hoidon tarve huomioon ottaen sopivia ja riittäviä palveluja, ellei ole ilmeistä, että muut palvelut eivät sovellu käytettäväksi tai ovat riittämättömiä (1 mom.).

Kun sairaanhoitopiiri hoitaa terveyskeskuksen päivystyspalvelut, sairaanhoitopiirin palveluksessa olevaan päivystyksessä toimivaan virkasuhteiseen lääkäriin sovelletaan, mitä 1 momentissa säädetään terveyskeskuksessa työskentelevästä virkasuhteisesta lääkäristä (2 mom.).

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu lääkäri voi pyytää poliisin virka-apua siten kuin 31 §:n 1 momentissa säädetään potilaan toimittamiseksi terveyskeskukseen, sairaalaan tai muuhun sairaanhoidon toimintayksikköön (3 mom.).

Muu kuin 1 tai 2 momentissa tarkoitettu julkisessa tai yksityisessä terveydenhuollossa toimiva laillistettu lääkäri voi laatia tarkkailulähetteen, jos hän suorittamansa tutkimuksen perusteella toteaa, että tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytykset ovat todennäköisesti olemassa. Tutkimuksen yhteydessä on selvitettävä muiden palvelujen sopivuus ja riittävyys 1 momentin mukaisesti (4 mom.).

#### Ilmoittaminen hoidon tarpeessa olevasta henkilöstä

Mielenterveyslain 9 b §:n (438/2014) mukaan lääkäri voi tutkimuksiin noutamista tai virka-apupyynnön tekemistä varten salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoittaa todennäköisesti tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytykset täyttävästä henkilöstä terveyskeskukselle tai muulle kunnalliselle päivystävälle terveydenhuollon yksikölle, jos hän pitää välttämättömänä tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytysten arviointia (1 mom.).

Edellä 1 momentissa tarkoitettun ilmoituksen tekevä lääkäri saa luovuttaa terveyskeskukselle tai sairaalalle tutkimuksiin noutamista tai virka-apupyynnön tekemistä varten välttämättömiä tietoja henkilön terveydentilasta (2 mom.).

#### Tarkkailuun ottaminen

Mielenterveyslain 9 c §:n (438/2014) mukaan sen selvittämiseksi, ovatko tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytykset olemassa, henkilö voidaan ottaa tarkkailuun sairaalaan. Tarkkailuun ottaminen edellyttää aikaisintaan kolme päivää aikaisemmin laadittua tarkkailulähetettä. Lisäksi edellytetään, että henkilön tarkkailuun ottavassa sairaalassa työskentelevä virkasuhteinen lääkäri katsoo, että tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytykset ovat todennäköisesti olemassa.

#### 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 (1 mom.).

Jos tarkkailuaikana ilmenee, että edellytyksiä tarkkailuun otetun hoitoon määräämiseen ei ole, hänen pitämisestään tarkkailussa on heti luovuttava ja hänet poistettava sairaalasta hänen sitä halutessaan (2 mom.).

## Hoitoon määrääminen

Mielenterveyslain 11 §:n mukaan ennen hoitoon määräämistä on selvitettävä tarkkailuun otetun oma mielipide (1 mom.).

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. Päätös on annettava potilaalle tiedoksi viipymättä (2 mom.).

## Potilaan määritelmä ja perusoikeuksien rajoitusten yleiset edellytykset

Mielenterveyslain 22 a §:n mukaan potilaalla tarkoitetaan 4 a luvussa 2–4 luvuissa säädetyllä tavalla tarkkailuun otettua taikka tutkimukseen tai hoitoon määrättyä henkilöä (1 mom.).

Potilaan itsemääräämisoikeutta ja muita perusoikeuksia saa 4 a luvun säännösten nojalla rajoittaa vain siinä määrin kuin sairauden hoito, hänen turvallisuutensa tai toisen henkilön turvallisuus taikka muun tässä luvussa säädetyin 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 (2 mom.).

Tutkimukseen 3 tai 4 luvun mukaisesti määrätyn itsemääräämisoikeutta ja muita perusoikeuksia saa rajoittaa 4 a luvussa säädetyin edellytyksin, vaikka häntä ei olisi otettu tarkkailuun tai määrätty hoitoon. Hänelle saadaan kuitenkin antaa 22 b ja 22 c §:ssä tarkoitettua hoitoa hänen tahdostaan riippumatta vain, jos se on hänen henkeään tai terveyttään uhkaavan vaaran torjumiseksi välttämätöntä (3 mom.).

## Virkasuhdetta edellyttävät lääkärin tehtävät

Mielenterveyslain 23 a §:n (438/2014) mukaan tarkkailuun ottavan ja tarkkailulausunnon antavan lääkärin, hoitoon määräämisestä, hoidon jatkamisesta ja 4 a luvussa tarkoitetuista rajoitustoimenpiteistä päättävän lääkärin, 12 a §:ssä tarkoitetun ulkopuolisen lääkärin, sekä poliisin virka-apua pyytävän lääkärin on oltava virkasuhteessa valtioon, kuntaan tai kuntayhtymään.

## Poliisin toimintavelvollisuus

Mielenterveyslain 30 §:n mukaan tavatessaan henkilön, joka todennäköisesti voidaan määrätä hoitoon hänen tahdostaan riippumatta, tai saatuaan tietää tällaisesta henkilöstä, poliisin on ilmoitettava asiasta terveyskeskukseen. Erittäin kiireellisessä tapauksessa poliisi on velvollinen toimittamaan hänet heti terveyskeskukseen tutkittavaksi.

## Poliisin virka-apu

Mielenterveyslain 31 §:n 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 tarkkailulähete 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 määrättynä päivänä saapumatta, poliisi on velvollinen antamaan työskentelevän virkasuhteisen lääkärin pyynnöstä virka-apua hänen toimittamisekseen sairaalaan (3 mom.).

### 3.1.5 Terveydenhuollon ammattihenkilölaki

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994, ammattihenkilölaki) 22 §:n 1 momentin mukaan laillistettu lääkäri päättää potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta.

### 3.2 Poliisihallituksen ohjaava kirje mielenterveyslaissa säädetyn virka-avun antamisesta ja virka-apusäännöksen sisällöllisestä toimivallasta

Seuraavassa on selostettu Poliisihallituksen 10.1.2022 antamaa uutta ohjaavaa kirjettä siltä osin kuin se koskee poliisin virka-apua kuljetuksessa avustamiseksi. Tältä osin uusi ohjaava kirje on keskeiseltä sisällöltään samanlainen kuin kantelussa tarkoitettu 22.12.2021 annettu uudella ohjaavalla kirjeellä kumottu kirje.

Ohjaavassa kirjeessä todetaan seuraavaa (otsikkojen numerointi kirjeessä, alaviitteet poistettu).

”3.2 Virka-apu kuljetuksessa avustamiseksi (mielenterveyslaki 31 § 1 momentti)

#### 3.2.1 Sisällöllinen toimivalta

Mielenterveyslain 31 §:ssä on määritelty erikseen poliisin virka-avun sisällöllinen toimivalta. Säännöksen 1 momentin mukaan poliisilta voi pyytää virka-apua kuljetuksessa avustamiseen, jos henkilön toimittamiseksi terveydenhuollon toimintayksikköön tarvitaan ammattikoulutuksen saaneen saattajan lisäksi muukin saattaja kuljetettavan väkivaltaisuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi. Virka-apua on oikeus saada, kun henkilöstä on laadittu tarkkailulähete tai kun henkilö on kuljetettava toimintayksikköön tarkkailulähetteen laatimiseksi.

Kuljetuksessa avustaminen ei lähtökohtaisesti kuulu poliisin virka-avun piiriin, minkä vuoksi mielenterveyslaissa säädettyä virka-apua voidaan pitää poikkeuksellisenä. Tavallisesti poliisin virka-apu on erilaisten esteiden poistamista ja vastarinnan murtamista, jotta virka-avun pyytäjät pystyvät suorittamaan virkatehtävänsä tai siihen sisältyvän yksittäisen hallintotoimen.

Poliisin virka-apu ja virka-aputoimenpiteet on rajattu koskemaan vain kuljetuksessa avustamista sekä kuljetukseen välittömästi liittyviä toimia. Poliisilta ei voi pyytää virka-apua muuta tarkoitusta varten.

Virka-apua ei voi pyytää esimerkiksi henkilön noutamiseksi tai etsimiseksi. Poliisilta ei voi pyytää virka-apuna henkilön kuljettamista, koska henkilön kuljettaminen on terveydenhuollon viranomaiselle kuuluva tehtävä. Tämä ilmenee yksiselitteisesti mielenterveyslain säännöksestä, jonka mukaan kuljetus kuuluu ammattikoulutuksen saaneelle saattajalle. Tällainen saattaja on pääsääntöisesti ensihoitaja tai muu terveydenhuollon ammattihenkilö.

Poliisi voi virka-aputehtävällä ollessaan käyttää sellaisia poliisilain 2 luvussa säädettyjä toimivaltuuksia, joita kuljetuksessa avustaminen voi edellyttää.

#### 3.2.2 Kuljetuksessa avustaminen

Poliisin virka-avun ajallinen ulottuvuus (milloin virka-aputehtävä alkaa ja milloin se päättyy) on sidoksissa virka-avun kohteena olevan henkilön oikeudelliseen asemaan. Se taas riippuu siitä, onko henkilön henkilökohtaista koskemattomuutta ja vapautta rajoitettu laissa säädettyllä toimivaltaperusteella. Henkilön oikeudelliseen asemaan vaikuttaa se, onko hänestä laadittu tarkkailulähete vai ei.



## Ei tarkkailulähetettä

Jos henkilöstä ei ole laadittu tarkkailulähetettä, sen paremmin terveydenhuollon viranomaisella kuin virka-apua antavalla poliisillakaan ei ole toimivaltaa puuttua yksipuolisesti henkilön vapauteen tai ryhtyä muuhunkaan henkilön vapauspiiriä rajoittavaan toimenpiteeseen. Poliisi ei voi esimerkiksi

- 1) ottaa henkilöä kiinni
- 2) avustaa ensihoitoa pääsemään henkilön asuntoon tai muuhun paikkaan
- 3) suorittaa itse etsintää henkilön löytämiseksi
- 4) kohdistaa henkilöön voimakeinoja vastarinnan murtamiseksi.

Edellä mainitut toimenpiteet eivät muutenkaan kuulu kuljetuksessa avustamiseen, koska henkilöä ei ole saatu kuljetettavaksi eikä terveydenhuollon viranomaisen kuljetustehtävä ole vielä alkanut.

Mielenterveyslaissa ei ole erikseen säädetty terveydenhuollon viranomaisen toimivaltuuksista, joilla henkilö voitaisiin ilman tarkkailulähetettä velvoittaa lähtemään terveydenhuollon toimintayksikköön hänen tahdostaan riippumatta. Tällaisten toimivaltuuksien puute rajoittaa olennaisesti poliisin virka-apuun kuuluvaa sisällöllistä toimivaltuutta, joka on aina sidoksissa virka-avun pyytäjän toimivaltuuksiin. **Jos terveydenhuollon viranomaisen ei voi itse pakottaa henkilöä lähtemään hoitoon, niin ei voi tehdä virka-avun antajakaan. Pakottaminen ei myöskään kuuluisi kuljetuksessa avustamiseen.**

Virka-avun kohteena olevan henkilön kuljettaminen terveydenhuollon toimintayksikköön tarkkailulähetteen laatimiseksi perustuu henkilön vapaaehtoisuuteen ja suostumukseen. Tällaisissa tilanteissa poliisin virka-apu alkaa silloin, kun henkilö on suostunut lähtemään esimerkiksi ambulanssin kyytiin, mutta ei ole vielä konkreettisesti noussut ambulanssiin. Henkilö on tällöin saatu kuljetettavaksi ja terveydenhuollon viranomaisen kuljetustehtävä on alkanut. Kuljettamisen katsotaan alkaneen viimeistään silloin, kun henkilöä aletaan siirtää terveydenhuollon toimintayksikköön sieltä, mistä hänet on tavattu.

Vaikka viranomaisten toiminta perustuu henkilön vapaaehtoisuuteen ja suostumukseen, ei henkilön suostuminen hoitoon tarkoita sitä, että henkilön vapautta voisi pelkän suostumuksen perusteella rajoittaa. Virka-apua antavan poliisin tehtävänä on tällöin huolehtia siitä, että kuljetus saadaan suoritettua turvallisesti, ja varmistaa omalla läsnäolollaan, että asianmukaisia poliisipalveluita on tehtävän aikana saatavilla. Koska terveydenhuollon viranomaisen ei voi rajoittaa henkilön toimintavapautta ennen tarkkailulähetteen laatimista, poliisikaan ei voi puuttua henkilön toimintaan, jos tämä kesken kaiken päättääkin, ettei haluakaan hoitoon.

## Tarkkailulähete laadittu

Jos henkilöstä on laadittu tarkkailulähete, potilaan toimintavapautta on rajoitettu virkasuhteisen lääkärin tekemällä päätöksellä. Potilaasta on laadittava tarkkailulähete ja hänet on lähetettävä sairaalaan tutkittavaksi, jos virkasuhteinen lääkäri toteaa suorittamansa tutkimuksen perusteella, että tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytykset ovat todennäköisesti olemassa. Tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytyksistä on säädetty mielenterveyslain 8 §:ssä.

Koska henkilön toimintavapautta on rajoitettu tarkkailulähetteellä, poliisi voi antaa virka-apua jo silloin, kun henkilö ei suostu vapaaehtoisesti lähtemään sairaanhoidon toimintayksikköön. Poliisi voi esimerkiksi antaa virka-apua henkilön siirtämiseksi ambulanssiin ja estää henkilöä poistumasta ambulanssin kyydistä. Poliisi voi myös antaa virka-apua poliisilain 2 luvun 4 §:n 3 momentin perusteella henkilön etsimiseksi henkilön asunnosta tai muusta paikasta, jossa henkilön voidaan erittäin pätevin perustein olettaa oleskelevan.

### Virka-avun päätyminen

Virka-aputehtävä ja virka-avun antaminen päättyvät, kun terveydenhuollon viranomaisen on saanut kuljetettua virka-avun kohteena olevan henkilön terveydenhuollon toimintayksikköön. Kuljetuksen päätyttyä perusteita virka-avun antamiselle ei enää ole.

Poliisin antamaan virka-apuun ei kuulu jäädä kuljetuksen jälkeen varmistamaan esimerkiksi sitä, ettei henkilö pakene tai muuten poistu luvatta toimintayksiköstä. Näiden tehtävien hoitaminen kuuluu yksinomaan terveydenhuollon viranomaiselle.

Poliisin virka-apua ei ole mahdollista saada toimintayksiköiden välisiin siirtoihin, koska tällaisesta virka-avusta ei ole erikseen säädetty.

### 3.2.3 Henkilön väkivaltaisuus tai muu vastaava syy

Virkasuhteinen lääkäri voi pyytää poliisilta virka-apua kuljetuksessa avustamiseksi kuljetettavan väkivaltaisuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi. Kyseessä on virka-avun pyytäjän tekemä tapauskohtainen arvio, joka voi perustua henkilöstä tehtyyn diagnoosiin taikka henkilön hoitohistoriaan tai aikaisempaan käytökseen.

Väkivaltaisuudella ei tarkoiteta konkreettista väkivaltaa tai sen uhkaa vaan esimerkiksi henkilön luonteeseen, ominaisuuksiin, tapoihin ja tottumuksiin perustuvaa arviointia henkilön väkivaltaisuudesta. Henkilö voi olla luonteeltaan väkivaltainen, vaikka hän ei ilmentäisi mitään merkkejä konkreettisesta väkivallasta tai sen uhasta. Jos väkivalta kuitenkin konkretisoituisi (henkilö esimerkiksi hyökkäisi ensihoitajien kimppuun tai uhkaisi pahoinpidellä heidät), olisi kyse tällöin poliisin perustehtävästä poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisesti.

Väkivaltaisuuteen rinnastettavana muuna vastaavana syynä on pidetty virka-avun pyytäjän tiedossa olevia tilanteita, joissa poliisin voimankäyttötoimivaltuudet ovat tarpeellisia. Virka-avun pyytäjä on voinut esimerkiksi tehdä henkilön aikaisemman käyttäytymisen perusteella arvion, että henkilö ryhtyy passiiviseen vastarintaan tai pyrkii muulla tavalla estämään ensihoitajia suorittamasta tehtäväänsä. Olennaista on se, että niin väkivaltaisuuden kuin väkivaltaisuuteen rinnastettavan muun syynkin arviointi kuuluu virka-avun pyytäjälle, eikä poliisille.

Väkivaltaisuuteen rinnastettava muu syy ei automaattisesti tarkoita sitä, että poliisi voisi aina antaa virka-apua esimerkiksi passiivisen vastarinnan murtamiseksi. Passiivisen vastarinnan murtaminen - kuten myös muiden poliisin toimivaltuuksien käyttäminen - on sidoksissa siihen, voidaanko henkilön toimintavapautta yleensäkin rajoittaa. Henkilö, joka ei suostu vapaaehtoisesti lähtemään hoitoon, ei tee passiivista vastarintaa, koska hänellä on oikeus kieltäytyä hoidosta niin kauan kuin hänestä ei ole laadittu tarkkailulähetettä.

Jos henkilön toimintavapautta on rajoitettu tarkkailulähetteellä tai hänen toimintavapauteensa voidaan puuttua muulla perusteella, poliisi voi puuttua henkilön vapauteen esimerkiksi fyysisillä voimakeinoilla. Jos tarkkailulähetettä ei kuitenkaan ole laadittu eikä henkilö suostu lähtemään vapaaehtoisesti sairaanhoidon toimintayksikköön, poliisilla ei ole toimivaltaa puuttua henkilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tai vapauteen, ellei poliisin toimivaltuuksien käytölle ole muuta perustetta. Perusteena voi olla poliisin perustehtävän (yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen) suorittaminen tai mielenterveyslain 30 §:ssä säädetty poliisin toimintavelvollisuus. Pelkkä tehtävä ei kuitenkaan luo poliisille toimivaltaa, vaan poliisin perustehtävällä ja mielenterveyslaissa säädettyyn poliisin toimintavelvollisuuteen perustuvalla tehtävällä sovellettavat toimivaltuudet ja niiden soveltamisen edellytykset perustuvat poliisilain 2 luvun toimivaltuussäännöksiin.

### 3.2.4 Velvollisuus antaa virka-apua

Poliisin virka-aputoiminnassa on erotettava toisistaan poliisin velvollisuus antaa virka-apua sekä virka-aputehtävällä käytettävät toimivaltuudet ja muut suoritettavat virka-aputoimenpiteet. **Vaikka poliisin toimivaltuuksien käyttäminen mielenterveyslain 31 §:n 1 momentin mukaisella virka-aputehtävällä on tarkkailulähetteen puuttuessa poikkeuksellisen rajoitettua, poliisilla on silti velvollisuus antaa virka-apua kuljetuksessa avustamiseksi virkasuhteisen lääkärin sitä pyytäessä.**

**Poliisin on annettava virka-apua kuljetuksessa avustamiseksi, vaikka virka-apu ei sisältäisikään virka-avun kohteena olevan henkilön henkilökohtaisen vapauden rajoittamista tai voimakeinojen käyttämistä. Poliisilain 2 luvussa säädettyjen toimivaltuuksien soveltamisen edellytykset tulee arvioida aina erikseen.** Poliisin tehtävänä on joka tapauksessa turvata kuljetuksen ja ensihoitajien turvallisuus sekä varautua käyttämään poliisin toimivaltuuksia, jos tehtävä muuttuu poliisin perustehtäväksi.”

## 3.3 Oikeudellinen arviointi

### 3.3.1 Terveyskeskuslääkärin toimintavelvollisuus psykiatriseen sairaalahoitoon määräämisprosessissa

Mielenterveyslain 9 §:n mukaan tarkkailulähetteellä tarkoitetaan lääkärin allekirjoittamaa lausuntoa potilaan tahdosta riippumattoman hoidon tarpeesta. Tarkkailulähetteen tulee sisältää perusteltu kannanotto 8 §:n mukaisten tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytysten täyttymisestä.

Tarkkailulähete on lääkärin lääketieteellisin perustein tekemä, potilaan tahdosta riippumattoman hoidon tarvetta koskeva lausunto. Huolimatta siitä, että tarkkailulähete on osa psykiatriseen sairaalahoitoon määräämisprosessia, sen laatimisella ei perustuslakivaliokunnan mielestä ole sellaisia oikeusvaikutuksia, että muulle kuin virkasuhteiselle lääkärille annettavaa toimivaltaa voitaisiin pitää merkittävän julkisen vallan käyttönä (PeVL 5/2014 vp – HE 199/2013 vp).

Mielenterveyslain 9 a §:n ("Tarkkailuun lähettäminen ja terveyskeskuslääkärin toimintavelvollisuus") mukaan terveyskeskuksen tai sairaanhoitopiirin virkasuhteisen lääkärin on laadittava potilaasta tarkkailulähete ja lähetettävä potilas tutkittavaksi sairaalaan, jos hän suorittamansa tutkimuksen perusteella toteaa, että tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytykset ovat todennäköisesti olemassa. Kysymyksessä on näiden lääkäreiden toimintavelvollisuus, joka on virkavelvollisuus.

Tarkkailulähetteen laatiminen edellyttää potilaan tutkimusta. Lähetettä ei voida laatia ennen kuin lääkäri on tavannut potilaan ja tutkinut hänet. Mielisairauden määrittäminen on lääketieteellinen kysymys, joka asiantuntevien lääkäreiden tulee huolellisten tutkimusten perusteella kulloinkin ratkaista. Lääketieteellisesti mielisairaudella tarkoitetaan sellaista vakavaa mielenterveydenhäiriötä, johon liittyy selvä todellisuudentajun häiriintyminen ja jota voidaan pitää psykoosina (HE 201/1989 vp, s. 15). Lääkärin on suorittamansa tutkimuksen perusteella esimerkiksi suljettava pois somaattiset syyt potilaan oireiden selittäjinä. Lääkärin tulee siten tutkia potilas henkilökohtaisesti. Totean, että kysymykseen eivät voi tulla SM:n lausunnossa esitetyt muut vaihtoehtoiset keinot, esimerkiksi sähköisten välineiden käyttö tarkkailulähetteen laatimisen perusteena olevan tutkimuksen suorittamiseksi.

Mielenterveyslaissa on pyritty eri tavoin huolehtimaan siitä, että terveyskeskuslääkäri tai muu toimintavelvollinen lääkäri saa tiedon todennäköisesti hoidon tarpeessa olevasta henkilöstä mielenterveyslain mukaisen prosessin käynnistämiseksi. Esimerkiksi lain 9 b §:n mukaan muu kuin virkasuhteinen lääkäri voi tutkimuksiin noutamista tai virka-apupyynnön tekemistä varten salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoittaa tällaisesta henkilöstä terveyskeskukselle tai muulle kunnalliselle päivystävälle terveydenhuollon yksikölle.

Vastaavasti poliisin on mielenterveyslain 30 §:n ("Poliisin toimintavelvollisuus") mukaan ilmoitettava asiasta terveyskeskukseen tavatessaan henkilön, joka todennäköisesti voidaan määrätä hoitoon hänen tahdostaan riippumatta, tai saatuaan tietää tällaisesta henkilöstä. Erittäin kiireellisessä tapauksessa poliisi on velvollinen toimittamaan hänet heti terveyskeskukseen tutkittavaksi – siis oma-aloitteisesti ilman lääkärin virka-apupyyntöä ja ilman tarkkailulähetettä.

Terveyskeskuksen tai sairaanhoitopiirin virkasuhteinen lääkäri voi mielenterveyslain 9 a §:n 3 momentin mukaan pyytää poliisin virka-apua siten kuin 31 §:n 1 momentissa säädetään potilaan toimittamiseksi terveyskeskukseen, sairaalaan tai muuhun sairaanhoidon toimintayksikköön. Potilaan toimittaminen terveyskeskukseen tapahtuu tarkkailulähetteen laatimiseksi.

Jos taas tarkkailulähetete on laadittu, potilas toimitetaan sairaalaan tai muuhun sairaanhoidon toimintayksikköön. Virka-avun pyytäminen on nimenomaan kytketty säännöksessä mainittujen lääkäreiden toimintavelvollisuuteen (HE 199/2013 vp, s. 17).

Terveyskeskuslääkärillä ja sairaanhoitopiirin virkasuhteisella lääkäriellä ei ole ainoastaan oikeus, vaan virkavelvollisuus tarvittaessa päättää, että henkilö on toimitettava terveydenhuollon toimintayksikköön tutkimuksen suorittamiseksi ja tarkkailulähetteen laatimiseksi, ja tarvittaessa pyytää kuljetusta varten poliisilta virka-apua. Koko prosessissa on kysymys tahdosta riippumattoman hoidon tarpeen selvittämisestä, eikä se ole riippuvainen henkilön omasta tahdosta. Juuri sen vuoksi poliisille on säädetty velvollisuus antaa virka-apua lääkärin pyynnöstä. Toinen asia on, että esimerkiksi mielenterveyslain 9 a §:ssä on korostettu yhteisymmärryksessä potilaan kanssa toteutettavien palvelujen ensisijaisuutta.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että ”sääntely mahdollistaa tilanteen, jossa virkasuhteinen lääkäri ei ole vielä henkilökohtaisesti tutkinut potilasta siinä vaiheessa, kun hänet noudetaan viime kädessä poliisin virka-apua käyttäen terveyskeskukseen tai sairaalaan. Tämän vuoksi valiokunta pitää tärkeänä huolehtia siitä, että virkasuhteisella lääkäriellä on virka-apupyynnöstä päättäessään myös tosiasialliset mahdollisuudet varmistua hoidon tarpeen edellytysten täyttymisestä” (PeVL 5/2014 vp s. 5 – HE 199/2013 vp).

Myös oikeuskäytännön perusteella henkilön noutaminen terveydenhuollon toimintayksikköön on mahdollista hänen tahdostaan riippumatta. Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO:1992:144 todettiin seuraavaa:

Terveyskeskuslääkärin virka-apupyynnön perusteella poliisi oli noutanut lääkärin tutkittavaksi henkilön, jonka oli terveyskeskuksen tietoon tulleiden seikkojen perusteella katsottu voineen olla tahdostaan riippumattoman mielisairanhoidon tarpeessa. Kun lääkäri oli laiminlyönyt huolehtia siitä, että mielisairaslain 19 §:ssä (L 23.6.1977/521) tarkoitettu terveydenhuoltoalan ammattikoulutuksen saanut saattaja olisi ollut mukana henkilön kuljetuksessa terveyskeskukseen, hänen katsottiin syyllistyneen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen.

Tapauksessa ei ollut epäselvyyttä siitä, etteikö lääkäri olisi voinut päättää henkilön noutamisesta terveyskeskukseen tutkittavaksi tahdosta riippumattoman hoidon edellytysten selvittämiseksi ja saada siihen virka-apua. Sen sijaan lääkäri oli laiminlyönyt huolehtia terveydenhuoltoalan ammattikoulutuksen saaneen saattajan mukana olosta.

Poliisihallituksen ohjaavassa kirjeessä viitataan (alaviite 16) oikeusasiamiehen 18.12.2008 antamaan päätökseen dnro 114/4/07, ”jossa oikeusasiamies on jo vuonna 2008 todennut, etteivät mielen-terveyslain säännökset mahdollista potilaan noutamista, jos potilaasta ei ole tehty tarkkailulähetettä”.

Totean, että mainitussa oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio päätöksessään ei todeta noin. Tapauksessa kantelija oli kyllä arvostellut sitä, että hänet noudettiin terveyskeskukseen poliisin virka-avulla ilman lääkärin laatimaa tarkkailulähetettä. Oikeusasiamies katsoi, että terveyskeskuslääkäri ei ollut menetellyt asiassa lainvastaisesti. Päätöksessään oikeusasiamies kuitenkin kiinnitti huomiota siihen, että mielenterveyslaissa ei ollut täsmällisiä säännöksiä potilaan noutamisesta terveyskeskukseen hänen tahdostaan riippumatta, vaikka lakia oli vakiintuneesti tulkittu siten, että tällainen menettely on mahdollinen. Oikeusasiamies teki sosiaali- ja terveysministeriölle esityksen lainsäädännön täsmentämiseksi. Sääntelyä on sittemmin täsmennetty (lailla 6.6.2014/438).

### 3.3.2 Tarkkailulähetteen olemassaolon merkitys poliisin virka-avun antamisessa

Poliisihallituksen ohjaavan kirjeen mukaan poliisin virka-avun antamisen sisältö riippuu siitä, onko henkilöstä laadittu tarkkailulähetete vai ei.

Jos henkilöstä **ei ole laadittu tarkkailulähetettä**, sen paremmin terveydenhuollon viranomaisella kuin virka-apua antavalla poliisillakaan ei ole ohjaavan kirjeen mukaan toimivaltaa puuttua yksipuolisesti henkilön vapauteen tai ryhtyä muuhunkaan henkilön vapauspiiriä rajoittavaan toimenpiteeseen.

Kirjeen mukaan virka-avun kohteena olevan henkilön kuljettaminen terveydenhuollon toimintayksikköön tarkkailulähetteen laatimiseksi perustuu henkilön vapaaehtoisuuteen ja suostumukseen. Virka-apua antavan poliisin tehtävänä on tällöin vain huolehtia kuljetuksen turvallisuudesta, ja varmistaa läsnäolollaan, että asianmukaisia poliisipalveluita on tehtävän aikana saatavilla. Koska terveydenhuollon viranomainen ei voi rajoittaa henkilön toimintavapautta ennen tarkkailulähetteen laatimista, poliisikaan ei voi puuttua henkilön toimintaan, jos tämä kesken kaiken päättääkin, ettei halukaan hoitoon.

Jos taas henkilöstä **on laadittu tarkkailulähetete**, potilaan toimintavapautta on ohjaavan kirjeen mukaan rajoitettu virkasuhteisen lääkärin tekemällä päätöksellä. Tällöin poliisi voi antaa virka-apua jo silloin, kun henkilö ei suostu vapaaehtoisesti lähtemään sairaanhoidon toimintayksikköön. Poliisi voi esimerkiksi antaa virka-apua henkilön siirtämiseksi ambulanssiin ja estää henkilöä poistumasta ambulanssin kyydistä.

Poliisi voi myös antaa virka-apua poliisilain 2 luvun 4 §:n 3 momentin perusteella henkilön etsimiseksi henkilön asunnosta tai muusta paikasta, jossa henkilön voidaan erittäin pätevin perustein olettaa oleskelevan.

Totean, että tämä Poliisihallituksen ohjaavan kirjeen peruslähdekohta on virheellinen ja lainvastainen.

Mielenterveyslain 31 §:n 1 momentin 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 tarkkailulähete tai kun henkilö on kuljetettava toimintayksikköön tarkkailulähetteen laatimiseksi.**

Mielenterveyslaissa on siis poliisin virka-avun suhteen nimenomaisesti rinnastettu tilanteet, joissa tarkkailulähete on laadittu tai joissa virka-apua pyydetään tarkkailulähetteen laatimiseksi. Molemmissa tilanteissa poliisi on velvollinen antamaan virka-apua samalla tavalla.

Päinvastoin kuin Poliisihallituksen ohjaavassa kirjeessä todetaan, tarkkailulähetteen laatiminen ei itsessään vielä rajoita ”potilaan toimintavapautta”. Sen sijaan tarkkailulähete käynnistää menettelyn, joka voi johtaa potilaan tahdosta riippumattomaan psykiatriseen sairaalahoitoon määräämiseen. Poliisihallituksen ohjaavasta kirjeestä tai selvityksestä ei ilmene, enkä muutoinkaan näe perustetta sille, että poliisi voisi käyttää virka-avun kohteena olevaan henkilöön poliisilain mukaisia toimivaltuuksiaan vain silloin, kun ”potilaan toimintavapautta on rajoitettu” tarkkailulähetteellä.

Mielenterveyslain mukaisen virka-avun pyytäminen sisältää mahdollisuuden puuttua merkittävällä tavalla potilaan perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, ja juuri sen vuoksi perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, että virka-avun pyytäminen sisältää merkittävän julkisen vallan käyttöä (PeVL 5/2014 vp s. 2). Tämän vuoksi virka-apua pyytävän lääkärin on oltava virkasuhteinen, kuten mielenterveyslain 23a §:ssä on nimenomaisesti säädetty.

Tarkkailulähetteen laatiminen on ensimmäinen ja välttämätön vaihe monivaiheisessa menettelyssä, joka voi johtaa potilaan lähettämiseen tutkittavaksi sairaalaan (mielenterveyslain 9 a §), tarkkailuun ottamiseen (mielenterveyslain 9 c §), tarkkailulausunnon antamiseen (mielenterveyslain 10 §) ja tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämiseen (mielenterveyslain 11 §).

Vaiheet muodostavat kokonaisuuden, vaikka kukin lääkäri toimiikin itsenäisesti (ks. KHO:2012:63).

Tarkkailulähetteen laatiminen ei vielä itsessään merkitse henkilön ottamista tarkkailuun tai tarkkailulausunnon antamista taikka hoitoon määräämistä hänen tahdostaan riippumatta. Tarkkailulähetteessä tehty lääkärin arvio hoidon tarpeesta ei myöskään sido tarkkailuun ottavaa tai tarkkailulausunnon antavaa taikka tahdosta riippumattomaan hoitoon määräävää virkasuhteista lääkäriä.

Mielenterveyslain 4 a luvun mukainen potilaan perusoikeuksien rajoittaminen tulee kysymykseen vasta siinä vaiheessa, kun henkilö on otettu tarkkailuun (mielenterveyslain 22 a §). Pelkkä tarkkailulähetteen laatiminen ei siis muuta henkilön oikeusasemaa tässä suhteess

Ohjaavassa kirjeessä esitettyä erottelua ei siis voida voimassa olevan lainsäädännön mukaan tehdä. Poliisi on yhtä lailla velvollinen mielenterveyslain 31 §:n 1 momentissa säädetyin edellytyksin virkasuhteisen lääkärin pyynnöstä antamaan virka-apua, kun henkilö on kuljetettava toimintayksikköön tarkkailulähetteen laatimiseksi.

### 3.3.3 Terveydenhuollon viranomaisen ja poliisin toimivaltuuksien suhde

Poliisihallituksen ohjaavan kirjeen mukaan mielenterveyslaissa ei ole erikseen säädetty terveydenhuollon viranomaisen toimivaltuuksista, joilla henkilö voitaisiin ilman tarkkailulähetettä velvoittaa lähtemään terveydenhuollon toimintayksikköön hänen tahdostaan riippumatta. Jos terveydenhuollon viranomainen ei voi itse ”pakottaa” henkilöä lähtemään hoitoon, niin ei kirjeen mukaan voi tehdä virka-avun antajakaan.

Pidän kirjettä tältäkin osin virheellisenä.

Terveyskeskuksen tai sairaanhoitopiirin virkasuhteisella lääkäriellä on toimivalta päättää, että henkilö on kuljetettava toimintayksikköön tarkkailulähetteen laatimiseksi. Tämä ei edellytä, että lääkärille itselleen olisi säädetty oikeus ”pakottaa” eli käyttää voimakeinoja potilaan toimittamiseksi terveyskeskukseen. Myöskään ensihoitohenkilökunnalla ei ole oikeutta voimakeinojen käyttöön. Sen sijaan virkasuhteiselle lääkärille on säädetty mielenterveyslain 31 §:ssä oikeus pyytää virka-apua poliisilta, jolla puolestaan on toimivalta käyttää poliisilain 2 luvussa säädetyjä voimakeinoja muun muassa sellaisen vastarinnan murtamiseksi, jolla pyritään estämään kuljettaminen toimintayksikköön.



### 3.3.4 Poliisin virka-avun sisältö

Poliisihallituksen ohjaavan kirjeen mukaan niissä tapauksissa, joissa ”henkilön toimintavapautta on rajoitettu tarkkailulähetteellä”, poliisi voi antaa virka-apua jo silloin, kun henkilö ei suostu vapaaehtoisesti lähtemään sairaanhoidon toimintayksikköön. Poliisi voi esimerkiksi antaa virka-apua henkilön siirtämiseksi ambulanssiin ja estää henkilöä poistumasta ambulanssin kyydistä. Poliisi voi myös antaa virka-apua poliisilain 2 luvun 4 §:n 3 momentin perusteella henkilön etsimiseksi henkilön asunnosta tai muusta paikasta, jossa henkilön voidaan erittäin pätevin perustein olettaa oleskelevan.

Olen samaa mieltä ohjaavassa kirjeessä esitetyistä esimerkeistä poliisin virka-avun sisällöstä. Kuten edellä olen todennut, poliisin velvollisuus antaa virka-apua ei kuitenkaan riipu siitä, onko henkilöstä laadittu tarkkailulähetete vai onko kysymys henkilön toimittamisesta toimintayksikköön tarkkailulähetteen laatimiseksi. Molemmissa tilanteissa poliisi on velvollinen antamaan virka-apua samalla tavalla, eikä virka-avun sisältö riipu sinänsä siitä, kummasta tilanteesta on kysymys. Kunkin poliisin toimivaltuuden käytön edellytykset on luonnollisesti arvioitava erikseen kussakin konkreettisesti tilanteessa.

### 3.3.5 Potilaan ja sivullisten perusoikeuksien vaarantuminen

Olen tänään antanut päätöksen (EOAK/765/2022) myös kanteluun, jossa Kuusiokuntien sosiaali- ja terveystyöntekijöiden hallintoylilääkäri arvosteli Pohjanmaan poliisilaitoksen menettelyä poliisin kieltäytyttyä antamasta terveydenhuollon pyytämää virka-apua. Ylilääkärin mukaan poliisi ei suostunut auttamaan hoitoon mielisairasta, avoimen psykoottista ja psykiatrian asiantuntijoiden arvion mukaan sairaalahoitoa vaativaa potilasta. Potilas jätettiin oman onnensa nojaan vaille hoitoa. Potilas oli uhkaillut sekä huolensa ilmaissutta lähipiiriä että psykiatrisen poliklinikan henkilökuntaa. Ylilääkäri totesi, että terveydenhuollon henkilökunnalla ei ole oikeutta voimakeinoihin sairaalan ulkopuolella. Jos poliisi ei muuta tulkintaansa, ylilääkärin mukaan oli vain ajan kysymys, koska sairautentunnot ja hoitoon sitoutumaton potilas aiheuttaa peruuttamattomia ongelmia itselleen ja mahdollisesti ulkopuolisille.

Poliisilaitoksen selvityksen mukaan henkilöstä ei ollut laadittu tarkkailulähetettä, joten poliisimiehillä ei Poliisihallituksen ohjaavan kirjeen mukaan ollut toimivaltaa puuttua kohdehenkilön vapautteen esimerkiksi ottamalla hänet kiinni tai käyttämällä voimakeinoja henkilön ambulanssiin toimittamiseksi. Ennen tarkkailulähetteen laatimista poliisilla ei siten ollut mielenterveyslain virka-apusäännökseen perustuvaa sisällöllistä toimivaltaa puuttua henkilön tahdonvapauteen, koska kohdehenkilö ei ollut vapaaehtoisesti lähtenyt ambulanssin kuljetettavaksi.

Asiakirjoista saadun selvityksen perusteella katsoin, että Pohjanmaan poliisilaitoksen poliisin olisi tullut antaa mielenterveyslain 31 §:n 1 momentissa tarkoitettua virka-apua kohdehenkilön toimittamiseksi terveydenhuollon toimintayksikköön tarkkailulähetteen laatimiseksi (päättös on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi)).

Olen saanut useita muitakin kanteluita ja hoidon tarpeessa olevien henkilöiden läheisten huolestuneita yhteydenottoja, joissa arvostellaan poliisihallituksen ohjaavaa kirjettä ja sen käytännön vaikutuksia. Potilaita on jätetty oman onnensa nojaan vaille hoitoa, koska poliisi ei ole, tarkkailulähetteen puuttuessa, suostunut antamaan virka-apua potilaan kuljettamiseksi terveyskeskukseen tarkkailulähetteen laatimiseksi.

Pidän hyvin huolestuttavana ja vakavana sitä, että Poliisihallituksen ohjaavan kirjeen ja sen mukaisen mielenterveyslain tulkinnan muutoksen vuoksi psykiatriseen sairaalahoitoon määräämisen edellytykset todennäköisesti täyttävien henkilöiden perusoikeudet perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun välttämättömään huolenpitoon, 19 §:n 3 momentissa turvattuihin riittäviin terveyspalveluihin ja joissakin tapauksissa jopa 7 §:n 1 momentissa turvattuun elämään ovat voineet vaarantua. Vastaavasti myös muiden henkilöiden perustuslain 7 §:n 1 momentin mukainen oikeus turvallisuuteen on voinut vaarantua.

Potilaan terveyden tai turvallisuuden voidaan arvioida vaarantuvan esimerkiksi silloin, kun hän ei psykoottisen oireilunsa takia kykene huolehtimaan itsestään tai kun psykoosiin liittyy vakava itsemurhavaara taikka kun hänellä on vaara joutua heitteille tai muiden hyväksikäyttämäksi. Hoitoon toimittamatta jättäminen voi vaarantaa vakavasti myös muiden henkilöiden terveyttä tai turvallisuutta esimerkiksi silloin, kun hoidon tarpeessa olevan henkilön läheisten tai hänestä huolehtivien henkilöiden terveyteen kohdistuu hoidon tarpeessa olevan henkilön väkivaltaisuudesta johtuva uhka. (HE 199/2013 vp s. 4)

### 3.3.6 Ohjaavan kirjeen valmistelu

Poliisihallituksen poliisitoimintayksikkö toteaa selvityksessään, että koska ohjaava kirje koskee poliisitoiminnan ohjaamista, Poliisihallituksella ei ole ollut lähtökohtaisesti tarvetta varata poliisin ulkopuoliselle hallinnolle tilaisuutta tulla kuulluksi ohjaavan kirjeen sisällöstä. Poliisihallitus kuitenkin kuuli Helsingin ja Uudenmaan sekä Pohjois-Savon sairaanhoitopiirien asiantuntijoita, kun ohjaavasta kirjeestä annettiin uusi versio 10.1.2022.

Totean, että ohjaavassa kirjeessä on kysymys mielenterveyslain ja sen poliisin virka-apua koskevien säännösten yllättävästä tulkinnan muutoksesta, ja mielenterveyslain mukaisen hoidon tarpeessa todennäköisesti olevien henkilöiden ja myös sivullisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta poikkeuksellisen tärkeästä asiasta. Tämän vuoksi Poliisihallituksen olisi mielestäni tullut valmistella ohjaavaa kirjettä läheisessä yhteistyössä terveydenhuoltoviranomaisten, esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran kanssa.

Nyt Poliisihallitus on oman virheellisen käsityksensä perusteella antanut tässä päätöksessä todetuin osin virheellisen ohjaavan kirjeen, joka on käytännössä johtanut virheelliseen virka-avun epäämiseen, millä puolestaan voi olla hyvin vakavia seurauksia sekä hoidon tarpeessa olevien henkilöiden että sivullisten henkilöiden terveyden ja turvallisuuden kannalta.

#### **4 TOIMENPITEET**

Edellä esitetyn perusteella pidän Poliisihallituksen menettelyä vakavasti moitittavana.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Poliisihallitukselle huomautuksen vastaisen varalle tässä päätöksessä selostetun osin lainvastaisen ja osin virheellisen ohjaavan kirjeen antamisesta, mikä on voinut vakavasti vaarantaa sekä mielenterveyslain mukaisen hoidon tarpeessa olevien henkilöiden että sivullisten henkilöiden terveyttä ja turvallisuutta sekä muita perusoikeuksia.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Poliisihallitukselle ja pyydän sitä saattamaan ratkaisuni kaikkien poliisiyksiköiden tietoon.

Pyydän Poliisihallitusta kiireellisesti arvioimaan ohjaavan kirjeensä sisältöä ja ilmoittamaan minulle viimeistään 30.9.2022 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on tämän päätökseni johdosta ryhtynyt.

Lähetän tämän päätökseni tiedoksi myös sisäministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralle.