

15.7.2022

EOAK/765/2022

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Kaija Tanttinen-Laakkonen

POLIISIN MENETTELY VIRKA-AVUN ANTAMISESSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli A:n poliisilaitoksen poliisin menettelyä poliisin kieltäytyttyä antamasta terveydenhuollon pyytämää virka-apua. Kantelijan mukaan poliisi ei suostunut auttamaan hoitoon mielisairasta, avoimen psykoottista ja psykiatrian asiantuntijoiden arvion mukaan sairaalahoitoa vaativaa potilasta. Potilas jätettiin oman onnensa nojaan vaille hoitoa.

Kantelijan kertoman mukaan potilas oli ollut joulukuussa 2021 psykiatrisessa sairaalahoidossa manian takia. Kotiuduttuaan potilas jätti heti lääkkeet käyttämättä ja mania palasi nopeasti rajuna. Psykiatrien ja oman hoitotiimin mukaan hän oli maanisessa psykoosissa. Psykoosi oli grandioottinen ja hän oli agitoitunut. Hän oli uhkaillut niin huolensa ilmaissutta lähipiiriä kuin psykiatrian poliklinikan henkilökuntaa. Hän oli usein ilmaissut, että jos joku pyrkii hänen kotiinsa ilman hänen lupaansa tai häntä yritetään saada vastoin hänen tahtoaan psykiatriseen hoitoon, tulee ruumiita. Psykiatriset sairaanhoitajat olivat tehneet potilaan luo kotikäynnin. Potilaan kotona oli runsaasti teräaseita: muun muassa tikareita, miekkoja ja kansallissosialistista keräilytavaraa. Hän oli uhonnut, että kykenee tappamaan tarvittaessa myös ilman aseita.

Hoitavan psykiatrian erikoislääkärin mukaan potilas oli ilmiselvästi M1-lähetteen (tarkkailulähetteen) tarpeessa. Lähetettä ei voi tehdä potilasta tutkimatta, ja koska potilasta ei saatu terveyskeskuslääkärin tai kantelijan vastaanotolle, kantelija soitti B:n kaupungin keskussairaalan yhteispäivystyksen lääkärille, joka teki 26.1.2022 virka-apupyynnön poliisille. Poliisi kieltäytyi kuitenkin antamasta virka-apua, koska tilanne oli näyttäytynyt "rauhallisena".

Kantelija totesi, että potilaalla on oikeus saada hoitoa. Psykkisesti sairaalta potilaalta voi puuttua kyky ymmärtää oma tilanne; hän voi olla sairautentunnoton, joka on osa sairauden aiheuttamaa harhaa. Tällaiset potilaat kärsivät erityisesti hoidon viivästyksestä.

Kantelija totesi, että poliisin toiminta rikkoo tässä tapauksessa sekä mielenterveyslakia että poliisilakia. Kantelijan näkemyksen mukaan poliisi myös asettaa itsensä terveydenhuollon ammattihenkilön asemaan, koska poliisi näyttää kykenevän arvioimaan potilaan tarpeen saada hoitoa paremmin kuin psykiatri tai psykiatriset sairaanhoitajat.

Kantelija totesi niin ikään, että terveydenhuollon henkilökunnalla ei ole oikeutta voimakeinoin sairaalan ulkopuolella. Jos poliisi ei muuta tulkintaansa, on vain ajan kysymys, koska sairautentunnoton ja hoitoon sitoutumaton potilas aiheuttaa peruuttamattomia ongelmia itselleen ja mahdollisesti ulkopuolisille.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin seuraava selvitys:

- 1) Sisäministeriön (SM) lausunto 1.4.2022,
- 2) Poliisihallituksen selvitys 4.3.2022 ja
- 3) A:n poliisilaitoksen selvitys 22.2.2022 liitteinään tutkintailmoitus - - - ja komisarion selvitys 17.2.2022 (tehtävailmoitustiedot).

2.1 SM:n lausunto

SM:n lausunnon mukaan kyse on mielenterveislain epätäsmällisestä sääntelystä virka-avun näkökulmasta, mikä vaikeuttaa toimivaltuuksien täsmällistä arviointia. Poliisihallituksen ohjaava kirje liittyy tähän lainsäädännöllisesti epätyytyttävään tilanteeseen ja ohjeessa käsitelläänkin ”poliisin virka-aputoimintaa ja mielenterveislain (1116/1990) 31 §:ssä säädetyn virka-avun antamista sekä mielenterveislain 30 §:ssä säädettyä poliisin toimintavelvollisuutta”.

Kantelussa tarkoitettun yksittäistapauksen tapahtumien kulku käy ilmi A:n poliisilaitoksen selvityksestä. Sairaanhoitopiirin lääkäri oli pyytänyt poliisilta virka-apua psykoottisen potilaan toimittamiseksi (”kuljetuksen avustamiseksi ja turvaamiseksi”) päivystykseen M1-arvioon. Poliisin yleisjohtajana toimineen komisarion päätöksellä virka-apua päätettiin antaa ja poliisipartio lähetettiin potilaan kotiin, josta tätä ei löydetty ja virka-aputehtävä päätettiin keskeyttää komisarion päätöksellä. Myöhemmin saman päivän iltana hänet kuitenkin tavoitettiin poliisin toimesta kodistaan, jolloin hän oli rauhallinen. Hän ei kuitenkaan suostunut lähtemään M1-arvioon päivystykseen, minkä vuoksi hänet päätettiin jättää kotiin. Ambulanssi oli myös paikalla samaan aikaan.

Kuten poliisilaitoksen selvityksestä ja tutkintailmoituksesta ilmenee, poliisi nimenomaan antoi terveydenhuollon henkilökunnalle virka-apua edellä kuvatuin tavoin. Kuten poliisilaitos toteaa, ”asiallisesti kyse ei siis ole siitä, että poliisilaitoksen toimesta olisi kieltäydytty virka-avun antamisesta” ja poliisilaitos jatkaa, että ”kantelussa arvostelun kohteena on käytännössä virka-avun toteutus erityisesti sen osalta, kun virka-avun pyynnön kohteena olevaa henkilöä ei ole voimakeinoin tai muutoin tosiasiallisin toimenpitein poliisiin taholta avustettu käytännössä terveyskeskukseen toimitettavaksi”.

Poliisilaitos arvioi Poliisihallitukselle antamassaan selvityksessä mielenterveyslain 30 ja 31 §:ssä säädettyjä poliisin toimintavelvollisuuksia. Lisäksi selvityksessä arvioidaan poliisilain 2 luvun 2 ja 10 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien soveltuvuutta kyseiseen tapaukseen, joka ei ollut kiireellinen. Poliisilaitos mainitsee hämmennyksen ”terveydenhuoltoviranomaisissa, jotka ovat mahdollisesti tottuneet toisenlaiseen laintulkintaan virka-avun laadusta ja laajuudesta tämän tyyppisissä asioissa”.

Poliisihallitus katsoo selvityksessään poliisilaitoksen menetelleen asiassa asianmukaisesti. Poliisihallitus mainitsee etenkin mielenterveyslain epätäsmällisen sääntelyn vaikeuttavan poliisin työtä virka-apua terveydenhuoltohenkilöstölle harkittaessa ja annettaessa.

SM yhtyy sekä Poliisihallituksen ja A:n poliisilaitoksen selvityksiin ja katsoo poliisilaitoksen komisarion toimineen asianmukaisesti kyseisessä yksittäistapauksessa.

SM:n mukaan pohdinnat ja kysymykset palautuvat siis toistuvasti mielenterveyslain säännöksiin ja nimenomaan sen puutteisiin. Poliisilaitoksen selvityksessä mainitsemaan hämmennykseen tulisikin saada selvyys niin poliisin kuin terveydenhuoltoviranomaisten kannalta asiassa, jonka yhteiskunnallinen merkittävyys on suuri ja huoli yhteinen.

SM toteaa lähettäneensä lausuntonsa tiedoksi myös sosiaali-terveysministeriölle (STM), joka on mielenterveyslain osalta vastuuministeriö. SM katsoi, että eduskunnan oikeusasiamiehen tulisi pyytää asiassa lausunto myös STM:ltä ennen asian ratkaisemista.

2.2 Poliisihallituksen selvitys

Poliisihallitus toteaa, että tapahtumapaikalla vallinneet olosuhteet, tapahtumien kulku, asiassa sovellettava lainsäädäntö ja poliisin sisäinen ohjeistus sekä se, miten komisario arvioi asiaa, ilmenevät yksityiskohtaisesti A:n poliisilaitoksen selvityksestä. Poliisilaitos ei katsonut aiheelliseksi arvostella komisarion menettelyä, vaan katsoi hänen toimineen tilanteessa kaikin puolin lain ja Poliisihallituksen ohjeistuksen mukaisesti.

Poliisilaitos otti kantaa myös Poliisihallituksen ohjeistukseen todeten, että asiaan liittyvä Poliisihallituksen ohjauskirje on sisällöltään lainmukainen ja sen avulla Poliisihallitus on esimiesvirastona asianmukaisesti ohjeistanut laintulkintaa pyrkien yhdenmukaiseen menettelyyn poliisilaitoksissa. Poliisilaitoksen mukaan lainsäädännöllisiä kehitystarpeita liittyy erityisesti mielenterveyslainsäädäntöön.

Poliisihallitus yhtyy A:n poliisilaitoksen selvitykseen ja toteaa, että sillä ei ole asiaan lisättävää.

2.3 A:n poliisilaitoksen selvitys

A:n poliisilaitos toteaa selvityksessään seuraavaa.

Poliisilaitos viittaa Poliisihallituksen ohjaavan kirjeeseen (10.1.2022, POL-2021-165690), jonka mukaan mielenterveyslain 31 §:n 1 momentin perusteella pyytäjällä on oikeus saada virka-apua silloin, kun henkilöstä on laadittu tarkkailulähete tai kun henkilö on kuljetettava toimintayksikköön tarkkailuläheteen laatimiseksi.

Mielenterveyslain 31 §:ää sovellettaessa poliisitoimenpiteiden sisällön laadun ja laajuuden osalta virka-apua annettaessa ratkaisevana tekijänä Poliisihallituksen ohjaavan kirjeen mukaan on se, onko henkilöstä jo laadittu tarkkailulähete vai ei.

Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa henkilöstä ei ollut laadittu tarkkailulähetettä, joten poliisimiehillä ei ollut Poliisihallituksen ohjaavan kirjeen mukaan toimivaltaa puuttua kohdehenkilön vapauteen esimerkiksi ottamalla hänet kiinni tai käyttämällä voimakeinoja henkilön toimittamiseksi ambulanssiin. Ennen tarkkailuläheteen laatimista poliisilla ei ollut mielenterveyslain virka-apusäännökseen perustuvaa sisällöllistä toimivaltaa puuttua henkilön tahdonvapauteen, kun kohdehenkilö ei lähtenyt vapaaehtoisesti ambulanssin kuljettavaksi.

Mielenterveyslaissa ei säädetä erikseen terveydenhuollon viranomaisen toimivaltuuksista, joissa henkilö voitaisiin ilman tarkkailulähetettä velvoittaa lähtemään terveydenhuollon toimintayksikköön hänen tahdostaan riippumatta. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston nettisivun 24.8.2018 päivitetystä julkaisusta todetaan muun muassa seuraavaa: "Mielenterveyslain (1116/1990) mukaiset rajoittamistoimenpiteet koskevat ainoastaan tahdostaan riippumattomaan hoitoon määrättyjä potilaita. Vapaaehtoisesti terveyden- tai sosiaalihuollon palveluissa oleviin kohdistettavista rajoittamistoimenpiteistä ei ole säännöksiä, eikä niiden käytöstä ole yhdenmukaisia ohjeita."

Tällaisissa olosuhteissa, joissa terveydenhuollon viranomainen ei voi itse pakottaa henkilöä lähtemään hoitoon, sitä ei voi oikeudellisesti kestäväällä tavalla tehdä poliisikaan virka-avun antajana mielenterveyslain virka-apusäännökseen perustuen.

A:n poliisilaitoksen toimesta komisario päätti 26.1.2022 antaa virka-apua kantelun kohteena olevassa asiassa terveydenhoitoviranomaiselle. Asiallisesti kyse ei siis ole siitä, että poliisilaitoksen toimesta olisi kieltäydytty virka-avun antamisesta. Kantelussa arvostellaan virka-avun toteutusta käytännössä, kun virka-avun pyynnön kohteena olevaa henkilöä ei voimakeinoin tai muutoin tosiasiallisin toimenpitein poliisin taholta avustettu terveyskeskukseen toimitettavaksi.

Poliisilaitoksen oikeusyksikkö katsoo edellä todetuin perustein, että komisario ei ole virka-avusta ja sen sisällöstä päättäessään toiminut mielenterveyslain 31 §:n vastaisesti, vaan päinvastoin noudattanut Poliisihallituksen asiasta antamaa ohjetta.

Poliisihallituksen ohjaava kirje, joka on muuttanut käytännössä poliisitoimintaa tällaisissa tilanteissa, on perustellusti voinut aiheuttaa hämmennystä terveydenhuoltoviranomaisissa, jotka ovat mahdollisesti tottuneet toisenlaiseen laintulkintaan virka-avun laadusta ja laajuudesta tämän tyyppisissä asioissa. Poliisihallituksen ohjauskirje on kuitenkin sisällöltään lainmukainen ja sen avulla Poliisihallitus on esimiesvirastona asianmukaisesti ohjeistanut laintulkintaa pyrkien yhdenmukaiseen menettelyyn poliisilaitoksissa. Asiallisesti kyse on vaatimuksesta noudattaa kaikessa julkisessa toiminnassa tarkoin lakia. Sinänsä lainsäädännöllistä kehitystarvetta epäilemättä liittyy ennen kaikkea mielenterveyslakiin.

Kantelija toteaa, että virka-avun kohde on ilmiselvästi tarkkailulähetteen tarpeessa todeten kuitenkin, että lähetettä ei voi tehdä potilasta tutkimatta. Poliisilaitoksen oikeusyksikön tiedossa ei ole, perustuuko se, ettei tarkkailulähetettä voida missään olosuhteissa tehdä potilasta henkilökohtaisesti tutkimatta mahdollisesti johonkin tieteelliseen oppisuuntaan vaiko suoraan lainsäädäntöön. Tästä on olemassa erilaisia tulkintoja terveydenhuollossa. On myös tiedossa tapauksia, että lääkäri on tullut ambulanssin mukana tekemään arviota tarvittaessa paikan päälle.

Poliisilaitoksen oikeusyksikkö toteaa, että kyse ei ollut mielenterveyslain 30 §:n mukaisesta poliisin toimintavelvollisuustilanteesta, vaikka esimerkiksi joissakin yhteistyöpalavereissa on kuultu terveydenhuoltoviranomaisen esittävän poliisilla olevan tämän kaltaisissa tilanteissa kyseisen pykälän mukainen toimintavelvollisuus, jos poliisi ei katso voivansa soveltaa 31 §:n virka-avusta annettua oikeusohjetta.

Tapauksessa ei ollut kyse Poliisihallituksen ohjeen mukaisesta erittäin kiireellisestä tilanteesta, johon puuttuminen olisi kuulunut poliisin poliisilain 1 luvun 1 §:n mukaisiin perustehtäviin ja joissa olisi ollut samalla poliisitoiminnalliset perusteet soveltaa jäljempänä esitettyjä poliisilain toimivaltuuspykälä.

Kantelija katsoo poliisin rikkoneen paitsi mielenterveyslakia myös poliisilakia.

Komisario on selvityksensä mukaan poliisipartion raportointiin perustuen päätenyt tilannearvioissaan siihen, ettei kotoaan tavattuun henkilöön ollut perusteita soveltaa poliisilain 2 luvun 2 §:n mukaista kiinniottoa henkilön suojaamiseksi (käytös ei aggressiivista, asiallinen kerronta ja ilmaisu hoitoon lähtemistä koskien) taikka 2 luvun 10 §:n mukaista kiinniottoa rikoksilta ja häiriöltä suojaamiseksi. Asiaa jälkikäteen arvioidenkaan ei ole perusteita päätyä toisenlaiseen lopputulemaan. Asiassa ei siten ole aihetta arvostella komisarion harkintaa myöskään poliisilain säännösten soveltamisessa.

Tutkintailmoitus - - -

Poliisihallitus liitti selvitykseensä tutkintailmoituksen.

Tutkintailmoituksen mukaan A:n poliisilaitoksen tilannekeskukseen saapui 26.1.2022 faksilla virka-apupyynnö, jonka mukaan sairaanhoitopiiriin lääkäri pyysi poliisilta virka-apua [potilaan] kuljetuksen avustamiseksi ja turvaamiseksi M1-arvioon (mielenterveyslaki 5 luku 31 §:n 1 mom.).

Pyynnön sisältö:

Tarvitsee M1-arvion, potilaalla epäily maanisesta psykoosista. Verbaalisesti uhkaillut C:n psykiatrian klinikan hoitohenkilökuntaa ja sanonut, että jos joku yrittää häntä saada hoitoon, ”joku kyllä kuolee”, että ”ruumiita tulee”. Kohdistanut uhkailuja saatujen tietojen mukaan sekä hoitohenkilökuntaan että myös läheisiinsä. Kotona on tietävästi runsaasti teräaseita, mm. sapeleita ja tikareita. Tällä hetkellä potilas on tietävästi omassa kodissaan, ja psykiatrian poliklinikalla soitettu 112. Koska verbaalista suoraa uhkailua väkivallasta ja vahvasti hoitovastainen potilas, ensihoidon turvallisuuden takaamiseksi pyydetään kohteliaimmin virka-apua psykoottisen potilaan toimittamiseksi päivystykseen M1-arvioon.

Yleisjohtaja komisarion päätöksellä virka-apua annetaan.

Tehtävälle A:n poliisipartio - - - sekä sairaankuljetuksen yksikkö - - -.

[Potilaan] asunto oli pimeänä, eikä liikettä ollut havaittavissa. Poliisipartio sai [potilaan] veljeltä tiedon, että [potilas] saattaa olla kuntosalilla.

Yleisjohtaja komisarion päätöksellä tehtävä jätetään kesken ja [potilasta] yritetään tavoitella ambulanssin kanssa myöhemmin illalla.

26.1.2022 partio - - - tapasi kotoaan [potilaan], joka tuli avaamaan asuntonsa ulko-oven. Paikalle myös ambulanssi. [Potilas] oli rauhallinen ja kertoi, ettei ole hoidon tarpeessa, eikä suostu lähtemään vapaaehtoisesti M1-arvioon.

[Potilas] jäi asuntoonsa.

3 RATKAISU

3.1 Päätökseni 15.7.2022 (EOAK/55/2022)

Olen tänään antanut päätökseni myös kanteluun, jossa arvosteltiin Poliisihallituksen 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.

Totesin päätöksessäni, joka on kokonaisuudessaan julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla www.oikeusasiamies.fi muun muassa seuraavaa.

”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.

Tarkkailulähetete on lääkärin lääketieteellisin perustein tekemä, potilaan tahdosta riippumattoman hoidon tarvetta koskeva lausunto. Huolimatta siitä, että tarkkailulähetete 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 tutkimukseen 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 tarkkailulähete 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 mielisairaanhoidon 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 viranomaisen ei voi rajoittaa henkilön toimintavapautta ennen tarkkailulähetteen laatimista, poliisikaan ei voi puuttua henkilön toimintaan, jos tämä kesken kaiken päättääkin, ettei haluakaan 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” tarkkailuläheteellä.

Mielenterveyslain mukaisen virka-avun pyytäminen sisältää mahdollisuuden puuttua merkittäväällä 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 suhteessa.

Ohjaavassa kirjeessä esitettyä erottelua ei siis voida voimassa olevan lainsäädännön mukaan tehdä. Poliisi on yhtä lailla velvollinen mielenterveyslain 31 §:n 1 momentissa säädetyn 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 viranomaisen 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 säädettyjä 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 esitettyistä 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.”

3.2 Kannanotto

Mielenterveyslain 9 a §:n mukaan terveyskeskuslääkärin tai sairaanhoitopiirin palveluksessa olevan päivystyksessä toimivan 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 (1 ja 2 mom.). Kysymyksessä on näiden lääkäreiden virkavelvollisuus.

Terveyskeskuslääkäri tai sairaanhoitopiirin palveluksessa oleva päivystyksessä toimiva 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.

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.

Koska potilasta ei saatu tulemaan terveyskeskuslääkärin tai kantelijan vastaanotolle, sairaanhoitopiirin lääkäri pyysi poliisilta virka-apua potilaan kuljetuksen avustamiseksi ja turvaamiseksi M1-arvioon. Lääkäri perusteli virka-apupyynnönsä muun muassa sillä, että potilaalla epäiltiin maanista psykoosia ja että tämä oli verbaalisesti suoraan uhkaillut väkivallalla C:n psykiatrian klinikan hoitohenkilökuntaa ja sanonut, että jos joku yrittää häntä saada hoitoon, "joku kyllä kuolee", että "ruumiita tulee". Potilas oli kohdistanut uhkailuja myös läheisiinsä.

Poliisi ei antanut pyydettyä virka-apua. Poliisin tavatessa potilaan tämä oli rauhallinen ja kertoi, ettei ole hoidon tarpeessa, eikä suostu lähtemään vapaaehtoisesti M1-arvioon. Potilas jäi asuntoonsa.

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

Totean, että poliisin tehtävänä ei ole arvioida virka-avun tarpeellisuutta, vaan tarpeellisuuden arvioi ensisijaisesti aina virka-avun pyytäjä. Henkilön väkivaltaisuuden tai muun vastaavan syyn arviointi kuuluu virkasuhteiselle lääkärille, ei poliisille. Ammattihenkilölain 22 §:n 1 momentin mukaan laillistettu lääkäri päättää potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta. Poliisilla on vain rajalliset mahdollisuudet arvioida henkilön terveydentilaan ja varsinkin mielenterveyteen liittyviä seikkoja.

Edellä kohdassa 3.1 selostetuilla oikeudellisilla perusteilla, ja tässä asiassa asiakirjoista saadun selvityksen perusteella katson, että A:n poliisilaitoksen poliisin olisi tullut antaa mielenterveyslain 31 §:n 1 momentissa tarkoitettua virka-apua kohdehenkilön toimittamiseksi terveydenhuollon toimintayksikköön tarkkailulähetteen laatimiseksi.

4 TOIMENPITEET

Koska A:n poliisilaitoksen poliisin menettely perustui ensisijaisesti Poliisihallituksen osin lainvastaiseen ja osin virheelliseen ohjaavaan kirjeeseen, tyydyn saattamaan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen lakisääteisen velvollisuuden laiminlyönnistä A:n poliisilaitoksen ja komisarion tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni A:n poliisilaitokselle ja komisariolle.

Lähetä päätökseni tiedoksi myös Poliisihallitukselle, sisäministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralle.