Tampereen yliopisto

Juuso Suomento

HENKILÖN KULJETTAMINEN TERVEYDEN-HUOLLON TOIMINTAYKSIKKÖÖN TARKKAILU-LÄHETTEEN LAATIMISEKSI

Erityisesti poliisin antaman virka-avun näkökulmasta

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Pro gradu -tutkielma

Tammikuu 2023

TIIVISTELMÄ

Juuso Suomento: Henkilön kuljettaminen terveydenhuollon toimintayksikköön tarkkailulähetteen laatimiseksi – Erityisesti poliisin antaman virka-avun näkökulmasta
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeuden opintosuunta
Tammikuu 2023

Tutkielmassa käsitellään henkilön kuljettamista terveydenhuollon toimintayksikköön mielenterveyslain 9 §:n mukaisen tarkkailulähetteen laatimiseksi. Tarkkailulähetteen laatiminen on ensimmäinen vaihe prosessissa, jossa selvitetään tarvetta mielenterveyslain mukaiseen tahdosta riippumattomaan hoitoon. Prosessilla pyritään turvaamaan henkilön perus- ja ihmisoikeudet tilanteessa, jossa hän on sairautensa vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa. Erilaiset mielenterveyden häiriöt ja sairaudet voivat aiheuttaa sairaudentunnottomuuden lisäksi esimerkiksi itsemurhavaaraa.

Oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna tämä tutkielma käsittelee terveydenhuollon ja poliisitoiminnan rajapinnalla tapahtuvaa merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tutkielmassa avataan poliisin ja terveydenhuollon henkilöstön toimivaltuuksia tilanteissa, joissa henkilö on kuljetettava sairaalaan tai terveyskeskukseen hänen tahdostaan riippumatta. Poliisilla on poliisitehtävillä laajat mahdollisuudet esimerkiksi psykoosissa olevan aggressiivisen henkilön toimintaan puuttumiseen, vaikka henkilöstä ei olisikaan tehty poliisille erillistä virka-apupyyntöä. Tämän lisäksi poliisilla on mielenterveyslain 30 §:n mukaan velvollisuus toimittaa henkilö terveyskeskukseen sellaisissa kiireellisissä tilanteissa, joissa henkilö todennäköisesti voidaan määrätä hoitoon hänen tahdostaan riippumatta.

Tutkielman tutkimusmetodi on oikeusdogmaattinen. Tutkielman tarkoituksena on selventää vallitsevaa oikeustilaa Suomessa mielenterveyslain toimivaltasääntelyn osalta. Tavoitteena on tulkinnan ja systematisoinnin keinoin antaa kokonaisvaltainen vastaus kysymykseen, miten viranomaiset voivat toimittaa terveydenhuollon toimipisteeseen tarkkailulähetteen kirjoittamista varten sellaisen henkilön, joka todennäköisesti täyttää mielenterveyslain 8 §:n mukaiset hoitoon määräämisen edellytykset. Tutkielmassa tarkastellaan tahdosta riippumatonta hoitoa, tarkkailulähetteen laatimista ja mielenterveyslain mukaista virka-apua, erityisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

Mielenterveyslaki ei sisällä säännöksiä, jotka antaisivat viranomaisille suoraan oikeuden puuttua rajoittavasti henkilön perusoikeuksiin niissä tilanteissa, joissa häntä ei ole vielä otettu tarkkailuun. Lääkärillä tai ensihoitajilla ei näin ollen ole tehtäviinsä liittyvää toimivaltaa puuttua rajoittavasti yksilön vapauteen tai koskemattomuuteen tilanteissa, joissa henkilö on kuljetettava sairaalaan tarkkailulähetteen laatimista varten. Poliisilla taas on mahdollisuudet ottaa henkilö kiinni poliisilain perusteella joko henkilön suojaamiseksi tai rikoksilta ja häiriöiltä suojaamiseksi laissa erikseen säädetyin edellytyksin. Tutkielma osoittaa, että mielenterveyslaissa on säädetty puutteellisesti niistä toimivaltuuksista, jotka liittyvät henkilön kuljettamiseen terveydenhuollon toimintayksikköön hänen tahdostaan riippumatta. Mielenterveyslain epätäsmällinen sääntely jättää liikaa tulkinnanvaraa viranomaisille, eikä se täytä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä.

Avainsanat: Perusoikeudet, perusoikeuksien rajoittaminen, mielenterveystyö, poliisi, ensihoito, virka-apu, voimakeinojen käyttö, julkinen hallintotehtävä

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

SISÄLLYS II
LYHENTEET IV
1 JOHDANTO 1
1.1 Tutkielman tausta 1
1.2 Tutkielman tutkimuskysymys ja suhde aikaisempaan tutkimukseen 3
1.3 Tutkielman metodiset valinnat ja aineisto 5
1.4 Tutkielman käsitteistä 7
1.5 Tutkimuksen rajaukset ja rakenne 9
1.6 Tapaus Pohjanmaa 10
2 JULKINEN VALTA JA PERUSOIKEUKSIEN RAJOITTAMINEN 14
2.1 Oikeusjärjestyksen perusoikeudellistuminen 14
2.2 Perusoikeuden rajoittaminen 16
2.3 Julkinen hallintotehtävä ja julkisen vallan käyttö 21
2.4 Virkamieshallintoperiaate ja merkittävän julkisen vallan käyttö 23
2.5 Tarkkailulähetteen laatiminen ja virka-avun pyytäminen julkisen vallan käyttönä 25
3 MIELENTERVEYS JA TAHDOSTA RIIPPUMATON HOITO 28
3.1 Tahdosta riippumaton hoito mielenterveyden sairauden tai häiriön vuoksi 28
3.1.1 Tahdosta riippumattomasta hoidosta yleisesti 28
3.1.2 Itsemääräämisperiaate tahdosta riippumattomassa hoidossa 30
3.2 Hoitoon määräämismenettely ja potilaan oikeusturvakeinot 32
3.3 Hoitoon määräämisen edellytykset 36
3.4 Tarkkailulähete hoitoon määräämismenettelyn ensimmäisenä vaiheena 39
3.4.1 Tarkkailulähetteen laatiminen 39
3.4.2 Lääkärin suorittama tutkimus 41
3.5 Terveydenhuollon toimivalta henkilön kuljettamiseksi 42
3.6 Perus- ja ihmisoikeudet tahdosta riippumattomassa hoidossa 47
4 MIELENTERVEYDEN SAIRAUDET JA HÄIRIÖT POLISIIN TEHTÄVÄNÄ 54
4.1 Poliisin tehtävistä yleisesti 54
4.2 Poliisi toimintaa ohjaavat yleiset periaatteet 56

4.3 Poliisin toimivaltuudet 59
4.3.1 Poliisin toimivallasta yleisesti 59
4.3.2 Primääri- ja sekundääritoimivalta 62
4.3.3 Voimakeinojen käyttö 63
4.4 Perinteinen poliisitehtävä vai virka-aputehtävä? 66
5 MIELENTERVEYSLAIN 31 §:N MUKAINEN VIRKA-APU 71
5.1 Viranomaisten välinen yhteistyö ja virka-apu 71
5.2 Poliisin virka-avusta yleisesti 73
5.3 Poliisin mielenterveyslain 31 §:n mukainen velvollisuus avustaa kuljetuksessa 76
5.4 Todennäköiset syyt virka-avun pyytämisen taustalla 81
5.5 Virka-avun pyytäminen poliisilta 82
5.6 Tapaus Pohjanmaa – uusi tarkastelu 85
6 JOHTOPÄÄTÖKSET 92
LÄHTEET 101

LYHENTEET

AOA Eduskunnan apulaisoikeusasiamies

EIT Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

EOA Eduskunnan oikeusasiamies

HaVL hallintovaliokunnan lausunto

HaVM hallintovaliokunnan mietintö

HE hallituksen esitys

KK kirjallinen kysymys

KHO korkein hallinto-oikeus

KKO korkein oikeus

PL perustuslaki (731/1999)

PolL poliisilaki (872/2011)

PeVL perustuslakivaliokunnan lausunto

PeVM perustuslakivaliokunnan mietintö

RL rikoslaki (39/1889)

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman tausta

Poliisihallitus antoi joulukuussa 2021 kaikille Suomen poliisilaitoksille ohjaavan kirjeen ”Mielenterveyslaissa säädetyn virka-avun antaminen ja virka-apusäännöksen sisällöllinen toimivalta” (POL-2021-165690), jossa selvennettiin, millaisissa tilanteissa poliisi voi antaa virka-apua terveydenhuollolle mielenterveyslain (1116/1990) perusteella. Ohjaavassa kirjeessä katsottiin, ettei lääkärillä ole toimivaltaa pyytää sellaista virka-apua poliisilta, jonka mukaan henkilö on voimakeinoin tuotava sairaalaan tai terveyskeskukseen hänen tahdostaan riippumatta mielenterveyslain 9 §:n mukaisen tarkkailulähetteen laatimiseksi. Aiheesta uutisoitiin laajasti vuoden 2022 alussa ja moni asiaa kommentoinut lääkäri koki tuolloin potilaiden turvallisuuden vaarantuvan poliisin uuden linjauksen myötä.[1]

Poliisihallituksen ohjaava kirje nousi esiin myös eduskunnassa, kun kansanedustajat Jouni Ovaska ja Juha Mäenpää jättivät kirjalliset kysymykset asiaan liittyen. Ovaska ja Mäenpää esittivät kirjallisissa kysymyksissään huolen siitä, että ihmisten oikeus terveyteen ja turvallisuuteen voi vaarantua, mikäli poliisi ei voi antaa virka-apua sairaan ihmisen kuljettamiseksi sairaalaan tarkkailulähetteen kirjoittamista varten.[2] Myös eduskunnan oikeusasiamies sai useita kanteluita ja huolestuneita yhteydenottoja asiaan liittyen.[3] Eduskunnan oikeusasiamies ottikin asiaan kantaa heinäkuussa 2022 ratkaisuissaan 22.7.2022 (dnro. 765/2022) ja 22.7.2022 (dnro. 55/2022). EOA suhtautui ohjaavan kirjeen sisältöön erittäin kriittisesti ja antoi poliisihallitukselle huomautuksen asiakokonaisuudesta. Poliisihallitus kumosi ohjaavan kirjeen välittömästi EOA:n antamien ratkaisujen jälkeen.

Poliisihallituksen mukaan tarve ohjaavan kirjeen antamiselle oli, koska poliisin virka-aputoiminta mielenterveysasioissa ei ollut yhdenmukaista Suomen eri poliisilaitoksilla. Poliisihallituksen mukaan ohjaavan kirjeen tavoitteena oli varmistaa, että poliisin antama virka-apu perustuu eduskunnan säätämään lakiin ja virka-apua annetaan koko maassa samoin perustein. Poliisihallituksen mukaan juuri lailla

---

[1] Muun muassa YLE uutisoi asiasta 20.1.2022: https://yle.fi/uutiset/3-12277226.
[2] KK 777/2021 vp; KK 774/2021 vp.
[3] EOA 22.7.2022, dnro. 55/2022, 34.

säätämisen vaatimus korostuu poliisin antamassa virka-avussa, koska kysymys on näissä tilanteissa usein merkittävän julkisen vallan käytöstä, jonka käytössä on aina noudatettava tarkoin lakia.[4]

Poliisihallitus ja sisäministeriön poliisiosasto ovat eduskunnan oikeusasiamiehelle antamissaan lausunnoissaan katsoneet, että mielenterveyslain mukaiseen virka-apuun liittyvä toimivaltuuksia koskeva sääntely on riittämätöntä ja epätäsmällistä. Sisäministeriön poliisiosasto korosti, että poliisi ei voi puuttua rajoittavasti yksilöiden perusoikeuksiin, mikäli siihen ei ole selkeää oikeudellista perustetta. Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön lausunnon mukaan ohjaavassa kirjeessä on kuitenkin varmistettu, ettei poliisin uuden tulkinnan vuoksi yksikään sellainen henkilö, joka on vakavassa ja välittömässä henkeä, terveyttä tai turvallisuutta uhkaavassa vaarassa, jää ilman tarvitsemaansa apua. Poliisitoimintayksikön näkemyksen mukaan terveydenhuollon viranomaisilla tulisi olla riittävät resurssit ja toimivaltuudet omien tehtäviensä hoitamiseen, mikä ei kuitenkaan tällä hetkellä toteudu.[5]

Poliisin antamasta virka-avusta säädetään mielenterveyslain 31 §:ssä, jota on täydennetty ja täsmennetty viimeksi vuonna 2013. Pykälän mukaan poliisilta voidaan pyytää virka-apua kolmessa eri tilanteessa: *kuljetuksessa avustamiseksi*, *tarkkailuun otetun tai hoitoon määrätyn potilaan palauttamiseksi sairaalaan* taikka *sellaisen henkilön toimittamiseksi sairaalaan, joka on jättänyt saapumatta tutkimukseen määrättynä päivänä*. Vuosien 2000–2022 välillä eduskunnan oikeusasiamies on ottanut useita kertoja kantaa joko terveydenhuollon viranomaisten tai poliisin toimintaan mielenterveyslain virka-aputehtävillä. Viime kädessä virka-apupyynnön tekeminen ja henkilön tuominen hänen tahdostaan riippumatta terveydenhuollon toimintayksikköön ovat merkittävän julkisen vallan käyttämistä, koska toiminnalla puututaan yksilön perusoikeuksiin rajoittavasti.

Poliisi hoitaa tuhansia mielenterveyteen liittyviä tehtäviä ja antaa virka-apua useille eri viranomaisille vuosittain. Poliisin hälytystehtävätilaston mukaan poliisi suoritti vuonna 2020 yli 5000 tehtävää tehtäväkoodilla *virka-apu toiselle viranomaiselle*. Vuonna 2021 samalla tehtäväkoodilla suoritettuja tehtäviä oli 4100. Lisäksi poliisin hälytyspartiot suorittivat noin 4800 mielenterveyteen liittyvää virkatehtävää

[4] EOA 22.7.2022, dnro. 55/2022, 6–7.
[5] EOA 22.7.2022, dnro. 55/2022, 17.

vuodessa. Itsemurhiin ja niiden uhkaan liittyviä tehtäviä poliisi hoitaa vuosittain noin 15 000. [6] Virka-aputehtävät ja mielenterveyteen liittyvät tehtävät ovat näin ollen osa poliisin jokapäiväistä työtä.

Poliisimiehet eivät ole koulutukseltaan terveydenhuollon ammattilaisia, mutta he joutuvat toistuvasti hälytystehtäville, joissa tällaista osaamista tarvitaan. Poliisimiehille työpäivään kuuluvat esimerkiksi tilanteet, joissa joku on itsetuhoisena lukittautunut wc-tiloihin veitsen kanssa, joku on lähtenyt sekavassa mielentilassa metsään käsiaseen kanssa, joku kävelee ilman päällysvaatteita keskustassa ja uhkailee ohikulkijoita, joku taas on yllättäen alkanut käyttäytyä aggressiivisesti ja rikkoo paikkoja läheisessä kahvilassa. Tehtävien kirjo on laaja ja moniin tehtäviin liittyy myös selvä väkivallan uhka. Tästä syystä poliisi onkin viranomainen, joka usein näillä tehtävillä menee ensimmäisenä paikalle. Useilla poliisitehtävillä kohdehenkilö pitää lopulta saada sairaalaan tai terveyskeskukseen siksi, että häntä ei voi sairautensa vuoksi jättää kotiin tai kadulle, eivätkä poliisin säilössäpitotilatkaan ole hänelle oikea paikka.

Tarkastelen tässä tutkielmassa viranomaisten mahdollisuuksia toimia tilanteissa, joissa henkilö on psyykkisen häiriön tai sairauden vuoksi joko kykenemätön huolehtimaan itsestään tai vaaraksi muille ihmisille tai omaisuudelle. Tällaisessa tilanteessa henkilö on avun tarpeessa, eikä välttämättä itse tiedosta omaa tilaansa ja siitä aiheutuvaa vaaraa. Pääpaino tutkielmassa on mielenterveyslain mukaisessa poliisin virka-avussa, jota tarkastelen sekä terveydenhuollon että poliisin toimivallan näkökulmasta. Poliisilla on poliisitehtävillä laajat toimivaltanormit esimerkiksi psykoosissa olevan aggressiivisen henkilön toimintaan puuttumiseen, vaikka henkilöstä ei olisikaan tehty poliisille erillistä virka-apupyyntöä. Tämän lisäksi poliisilla on mielenterveyslain 30 §:n mukaan velvollisuus toimittaa henkilö terveyskeskukseen sellaisissa kiireellisissä tilanteissa, joissa henkilö todennäköisesti voidaan määrätä hoitoon hänen tahdostaan riippumatta.

1.2 Tutkielman tutkimuskysymys ja suhde aikaisempaan tutkimukseen

Poliisihallituksen ohjaava kirje ja laillisuusvalvojien antamat ratkaisut muodostavat kokonaisuuden, joka nähdäkseni vaatii tarkempaa oikeudellista tarkastelua. Sisäministeriön ja poliisihallituksen lausunnoista

---

[6] Poliisin hälytystehtävät tehtäväluokittain: https://poliisi.fi/toimintaymparisto-ja-tilastot. Osa mielenterveyden sairauksiin tai häiriöihin liittyvistä poliisitehtävistä on voinut tulla hätäkeskukselta muillakin tehtäväkoodeilla, kuten kotihälytystehtävinä tai häiriökäyttäytymisinä.

näkee selvästi, että lainsäädäntö koetaan puutteelliseksi, kun taas eduskunnan oikeusasiamies ei ole uusimmassa ratkaisussaan tätä ongelmaa vastaavalla tavalla havainnut. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kuitenkin viimeksi vuonna 2018 ilmaissut huolensa sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden puutteesta juuri tahdosta riippumattomaan hoitoon toimittamiseen liittyen.[7]

Tarkastelen tässä tutkielmassa yksilön toimittamista sairaalaan tai terveyskeskukseen mielenterveyslain mukaisen tarkkailulähetteen kirjoittamiseksi. Tutkielman tavoitteena on systematisoida ja tulkita voimassa olevaa sääntelyä tämän laajan kokonaisuuden ympärillä siten, että tutkielman pääpaino on terveydenhuollon ja poliisin toimivaltanormeissa. Tutkielman tavoitteena on antaa kokonaisvaltainen vastaus kysymykseen, *miten viranomaiset voivat toimittaa terveydenhuollon toimipisteeseen tarkkailulähetteen kirjoittamista varten sellaisen henkilön, joka todennäköisesti täyttää mielenterveyslain 8 §:n mukaiset hoitoon määräämisen edellytykset*. Aiheen kokonaisuuden kannalta on tärkeää tarkastella myös sitä, *missä tilanteissa poliisi voi puuttua sellaisen henkilön toimintaan, joka sairastaa vakavaa mielenterveyden häiriötä*. Tarkastelun kohteena on muun muassa se, milloin poliisi tarvitsee virka-apupyynnön virkasuhteiselta lääkäriltä ja milloin poliisi voi toimia ilman virka-apupyyntöä. Pyrin tulkinnan ja systematisoinnin avulla vastaamaan siihen, kuka voi auttaa ja millä tavoin, vai onko lopulta niin, että osa apua tarvitsevista jää ilman apua lainsäädännön puutteiden vuoksi.

Poliisin virka-apusäännöksen kannalta keskeistä on tarkastella, miten tahdosta riippumattomasta hoidosta säätävään lainsäädäntöön on sisällytetty mahdollisuus pyytää virka-apua ja mitä tämä mielenterveyslain mukainen virka-apu voi pitää sisällään. Julkisoikeudellisesti tässä tutkimuksessa on kyse poliisin ja terveydenhuollon toimivaltaan liittyvistä kysymyksistä yhteisillä tehtävillä, joilla lähtökohtaisesti puututaan yksilön perusoikeuksiin. Poliisi ja terveydenhuoltoviranomaiset joutuvat toiminnassaan tulkitsemaan samanaikaisesti perustuslain säännöksiä, kansainvälisiä sopimuksia sekä omien yleis- ja erityislakiensa luomia velvoitteita.

Tutkielman aihealue on erittäin ajankohtainen. Aihe on vuoden 2022 aikana noussut toistuvasti esiin poliisihallituksen ohjaavan kirjeen ja siitä syntyneen uutisoinnin vuoksi. Eduskunnan oikeusasiamies on antanut asiaan liittyen kaksi laajaa ratkaisua, jotka jättävän kuitenkin monia keskeisiä ongelmia avoimiksi. Mielenterveyden sairaudet ja häiriöt näkyvät viranomaisten työssä päivittäin, ja lainsäädännön

[7] AOA 17.9.2018, dnro. 3519/2018, 23.

tulisi edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista näillä viranomaistehtävillä. Tehokkaalla viranomaistoiminnalla voidaan turvata niin sairastuneen yksilön kuin hänen ympärillään olevien ihmistenkin oikeuksia, jotka voisivat muuten vaarantua, esimerkiksi psykoosissa olevan henkilön väkivaltaisen käyttäytymisen vuoksi.

Tutkielman aihealueesta ei ole aikaisemmin tehty oikeusdogmaattista tutkimusta valitsemastani näkökulmasta. Huomionarvoista on, että poliisin antama virka-apu on kokonaisuudessaan jäänyt erittäin vähälle tarkastelulle oikeustieteellisissä tutkimuksissa. *Sami Isonimen* väitöskirja, Sijaishuoltopaikasta luvatta poistuminen ja sinne palaamatta jääminen poliisin lastensuojeluviranomaiselle antaman virka-avun näkökulmasta, tarkastelee poliisin lastensuojeluviranomaisille antamaa virka-apua. Muuten poliisin antamasta virka-avusta on aikaisemmin tehty ainoastaan suppeita selvityksiä tai tutkielmia muun muassa poliisiammattikorkeakoulun päättötöinä. Aiheesta ei ole myöskään olemassa varsinaista yleisteosta, vaan virka-apua on ainoastaan sivuttu useissa laajoissa teoksissa. Käytännössä ainoa virka-apua laajemmin tarkasteleva teos on *Pertti Ylisjoen* vuonna 1965 kirjoittama teos Poliisioikeus I. Yleisesti poliisin toimivaltuuksia ja mielenterveyslakia tarkastelevia oikeustieteellisiä tutkielmia on valmistunut tasaista tahtia vuosien varrella. Kokonaisuudessaan poliisityötä onkin tarkasteltu vuosien aikana monista eri näkökulmista ja monilla tieteenaloilla.

Tässä tutkielmassa terveydenhuoltoviranomaisten suorittama perusoikeuksien rajoittaminen on pohjana poliisin suorittamalle perusoikeuksien rajoittamiselle. Poliisin ja terveydenhuollon viranomaisten toiminnan tarkastelu oikeustieteellisestä näkökulmasta on tärkeää, koska kyse on lopulta merkittävän julkisen vallan käytöstä ja viranomaisten oikeuksista puuttua perustuslaillisiin oikeuksiin rajoittavasti. Samalla taustalla vaikuttaa kuitenkin vahvasti ajatus kaikkien ihmisten oikeuksien tehokkaasta suojaamisesta. Perustuslain oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta on tärkeää, että viranomaisten toimintaa ja toimivaltanormeja tarkastellaan oikeusdogmaattisen tutkimuksen avulla, jotta toimintatavat ja lainsäädäntö kehittyvät sellaiseen suuntaan, jossa kaikkien perus- ja ihmisoikeudet voidaan turvata parhaiten.

1.3 Tutkielman metodiset valinnat ja aineisto

Tämä tutkielma voidaan määritellä julkisoikeuden alaan kuuluvaksi oikeusdogmaattiseksi eli lainopilliseksi tutkielmaksi, jossa tarkastelun kohteena ovat julkisoikeudelliset oikeusnormit. Oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna tämä tutkielma käsittelee terveydenhuollon ja poliisitoiminnan rajapinnalla

tapahtuvaa merkittävä julkisen vallan käyttöä. Näiden molempien viranomaisten toimiala kuuluu perinteisen oikeudenalajaottelun mukaan julkisoikeuden piiriin. Tutkielmalla on vahva liittymäpinta valtiosääntöoikeuteen, koska tutkimuksessa tarkastellaan tilanteita, joissa viranomaiset rajoittavat perusoikeuksia julkista valtaa käytettäessä.

Mielenterveyslain tahdosta riippumaton hoito ja poliisin virka-apu terveydenhuollolle ovat toimintaa, joilla sekä puututaan vahvasti yksilön perusoikeuksiin että samalla suojataan niitä. Tämä tarkoittaa sitä, että perusoikeudet joutuvat toistuvasti kollisiotilanteisiin ja viranomaiset joutuvat tekemään jatkuvaa punnintaa eri perusoikeuksien välillä. Tässä tutkimuksessa myös rikosoikeuden yleiset opit ovat läsnä lähinnä vastuuvapausperusteiden tarkastelun vuoksi.

Oikeusdogmatiikka on oikeustieteiden vanhin haara, jonka tutkimuskohteena ovat lainsäädännön voimassa olevat oikeusnormit.[8] Lainopin tavoitteena on tuottaa perusteltuja kannanottoja voimassa olevan oikeuden sisällöstä vallitsevan lainopin mukaisesti.[9] Tavoitteeni on tässä tutkielmassa systematisoida voimassa olevaa sääntelyä mielenterveyslain tahdosta riippumattoman hoidon ja poliisin virka-avun ympärillä. Lisäksi tavoitteenani on tulkita voimassa olevan oikeuden tilaa niillä poliisin virkatehtävillä, joilla poliisimies kohtaa henkilön, jolla on sellainen mielenterveyden häiriö tai sairaus, joka edellyttää välitöntä hoitoa. Tässä tutkielmassa tarkoituksena on tuottaa sellaisia normikannanottoja ja tulkintakannanottoja poliisin ja terveydenhuollon toimivaltasääntelystä, jotka kestävät myös objektiivisen tarkastelun.

Olen tässä tutkielmassa käyttänyt lähteenäni vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä, kuten perustuslakia ja tavallisia eduskuntalakeja. Lainsäädännön tarkastelu edellyttää myös heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin, kuten lainvalmisteluaineistoihin tutustumista. Tämän lisäksi olen tutkielmaa varten tutustunut laajasti ylimpien laillisuusvalvojien ja tuomioistuinten ratkaisuihin viimeisen kymmenen vuoden ajalta. Erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen ratkaisut ovat avainasemassa tässä tutkielmassa. Täydennän tutkielman kokonaisuutta sallituilla oikeuslähteillä, kuten oikeuskirjallisuudella.

Tarkasteluni keskiössä on erityisesti sosiaalioikeus ja poliisioikeus. Sosiaalioikeudesta tekee erityisen mielenkiintoista se, että nykyaikaisessa hyvinvointivaltiossa sosiaaliset näkökohdat ulottavat

---

[8] Hirvonen 2011, 21.
[9] Kolehmainen 2015, 2.

vaikutuksensa miltei läpi koko oikeusjärjestyksen.[10] Sosiaalioikeudella ja poliisioikeudella on läheiset yhteydet hallinto-oikeuteen. Julkista hallintotehtävää hoidettaessa myös hallinto-oikeuden yleiset periaatteet ovat keskeisessä asemassa. Sosiaaliset oikeudet on nykyisin ankkuroitu vahvasti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja perustuslain perusoikeussäännöksiin. Ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien kautta syntyy velvoitteita viranomaistoiminnalle, mutta samalla ne asettavat rajoja muun muassa tahdosta riippumattomille hoitotoimenpiteille.[11]

Oikeusdogmaattinen tutkimus ei aina yksin riitä ja välillä ongelmia onkin tarkasteltava esimerkiksi oikeussosiologisin keinoin. Monipuolinen empiirinen tutkimus tuo lisäarvoa myös oikeustieteelliselle tutkimukselle, ja empiirisen tutkimuksen avulla voidaan tarkastella oikeuden käytännön toteutumista yhteiskunnassa.[12] Oikeusdogmaattinen tarkastelu ei tarjoa vastauksia siihen, miten hyvin perusoikeudet lopulta toteutuvat päivittäin konkreettisissa poliisin ja terveydenhuollon viranomaisten työtilanteissa. Kokonaisuuden kannalta on kuitenkin aluksi tärkeää hahmottaa, miten voimassa oleva oikeus velvoittaa ja rajoittaa näiden viranomaisten toimintaa niissä tilanteissa, joissa ne kohtaavat henkilöitä, jotka ovat psyykkisen sairauden tai häiriön vuoksi kykenemättömiä huolehtimaan itsestään tai vaaraksi muille ihmisille. Tähän kokonaisuuteen uppoudun tässä tutkielmassa lainopillisen tulkinnan ja systematisoinnin keinoin.

1.4 Tutkielman käsitteistä

Mielenterveyteen liittyvät käsitteet muuttuvat nopeasti muun muassa tutkimustiedon lisääntyessä, ja monet laissa ja oikeuskäytännössä käytetyistä termeistä ovatkin tämän päivän arkikielessä ja lääketieteen kielessä vanhentuneita. Mielenterveyslaissa ei ole varsinaista yleistä potilaasta käytettyä erityiskäsitettä, mutta mielenterveyslaissa puhutaan esimerkiksi mielisairauksia tai muita mielenterveyden häiriöitä potevista henkilöistä. Mielenterveyslaissa käytetään hoidon tarpeessa olevasta henkilöstä myös käsitettä mielisairas. Lääkärikirja Duodecimin mukaan mielisairaudella tarkoitetaan sellaista vakavaa mielenterveyden häiriötä, johon liittyy selvä henkilön todellisuudentajun häiriintyminen, ja jota niin ollen voidaan

[10] Tuori – Kotkas 2016, 2–3.
[11] Ibid., 4–5.
[12] Kolehmainen 2015, 10.

pitää mielisairautena eli psykoosina. Tällaisia mielenterveyden häiriöitä voivat olla muun muassa deliriumtilat, skitsofrenia, harhaluuloisuushäiriöt, psykoottiset ja vakava-asteiset masennustilat sekä dementian vaikea-asteiset ilmenemistilat.[13] Pyrin tässä tutkimuksessa käyttämään psykiatrisista häiriöistä käsitettä *mielenterveyden häiriö*, joka on yleisnimike tällaisille häiriöille. Juridisessa kielessä on kuitenkin täsmällisyyden vuoksi perusteltua käyttää myös laissa tai oikeuskäytännössä esiintyviä käsitteitä.

Tässä tutkimuksessa keskeisenä käsitteenä on *poliisi*, jolla on sanana useita merkityssisältöjä. Arkikielessä sanalla poliisi kuvataan perinteisesti poliisiorganisaatiossa työskentelevää henkilöä. Lainsäädännössä poliisilla tarkoitetaan joko poliisiorganisaatiota kokonaisuudessaan tai jotakin siihen kuuluvaa yksikköä. Lainsäädäntöön on jätetty voimaan nyt jo vanhanaikaiselta kuulostava sana *poliisimies*, jolla tarkoitetaan poliisissa työskentelevää virkamiestä.[14] Poliisilain edellisen kokonaisuudistuksen yhteydessä pohdittiin, tulisiko termi ”poliisimies” korvata sukupuolineutraalilla sanalla, mutta sopivan sanan löytäminen osoittautui haastavaksi. Keskeiseksi ongelmaksi nousi se, että lainsäädännössä on pitkään käytetty termiä ”poliisi” kuvaamaan juuri poliisiorganisaatiota, ei siihen kuuluvia yksittäisiä henkilöitä.[15] Siitä johtuen käytän tässä tutkielmassa poliisimies-sanaa kuvaamaan yksittäistä poliisiorganisaation palveluksessa olevaa henkilöä, jolle on lainsäädännössä annettu oikeus käyttää poliisille kuuluvia toimivaltuuksia.

Sanaa *poliisivaltuudet* käytetään lainsäädännössä kaikista sellaisista toimivaltuuksista, jotka on osoitettu nimenomaisesti poliisihenkilöstölle. Poliisin toimivaltuudet on perinteisesti määritelty oikeusjärjestyksen sallimiksi keinoiksi, joilla poliisimies voi toimia toimivaltapiiriinsä kuuluvan tehtävän toteuttamiseksi.[16] Poliisivaltuuksia koskevat säännökset ovat aina lain tasoisissa säädöksissä, joko poliisilaissa (872/2011) tai muussa laissa, esimerkiksi pakkokeinolaissa (806/2011) tai tieliikennelaissa (729/2018).[17] Poliisimiehen valtuudet ovat poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 15 a §:n 1 momentin mukaan aina sidoksissa virkatehtävään ja ne ovat voimassa koko maassa.

---

[13] Huttunen 2018.
[14] Poliisilain 1 luvun 12 §:n mukaan poliisimiehiä ovat päällystöön, alipäällystöön ja miehistöön kuuluvat virkamiehet. Tiettyjä poliisille kuuluvia valtuuksia on oikeutettu lain mukaan käyttämään vain päällystöön kuuluva poliisimies. Tällöin on kysymys sellaisista toimenpiteistä, joista päättäminen on laissa haluttu uskoa sellaiselle poliisimiehelle, joka on koulutuksensa ja kokemuksensa puolesta pätevä tekemään kyseisiä päätöksiä.
[15] Helminen et al. 2012, 2.
[16] HE 57/1994 vp, 5.
[17] Helminen et al. 2012, 3.

Virka-avulla tarkoitetaan sellaista toimintaa, jossa virka-apua antava viranomainen käyttää toimivaltuuksiaan toiselle viranomaiselle kuuluvan hallintotoimen toteuttamiseksi. Jokaisella viranomaisella on lailla säädetyt oikeudet ja velvollisuudet omien hallintotoimiensa suorittamiseen. Välillä jokin viranomainen ei kuitenkaan kykene suoriutumaan omasta tehtävästään ilman toisen viranomaisen apua. Tällöin on oltava mahdollista ”lainata” toisen viranomaisen toimivaltuuksia tiettyjen tehtävien suorittamiseksi. Erillisiä virka-avun antamista koskevia säännöksiä on lainsäädännössä useita satoja.[18]

1.5 Tutkimuksen rajaukset ja rakenne

Keskityn tässä tutkielmassa tarkastelemaan käytännön tilanteita, joissa viranomaiset kohtaavat työtehtävillään täysi-ikäisiä yksilöitä, jotka todennäköisesti täyttävät mielenterveyslain 8 §:n mukaiset hoitoon määräämisen edellytykset. Keskityn tarkastelemaan aihetta oikeusdogmaattisesti, eikä tutkielmaan sisälly varsinaista empiiristä osuutta aiheeseen liittyen. Myös empiirinen tutkimus olisi lainsäädännön kehittämisen näkökulmasta tärkeää, mutta tämän tutkimuksen laajuus antaa mahdollisuudet ainoastaan oikeusdogmaattiseen tutkimukseen voimassa olevan lain sisällöstä.

Rajaan tästä tutkielmasta pois *oikeuspsykiatriset potilaat*, joiden tahdosta riippumattomasta hoidosta säädetään myös mielenterveyslaissa. En myöskään tarkastele tarkemmin tahdosta riippumatonta hoitoa *alaikäisten henkilöiden* osalta. Alaikäisten henkilöiden perusoikeuksien rajoittamiseen liittyy monia erityissäännöksiä, joiden läpikäyminen edellyttäisi käytännössä oman tutkielmansa tekemistä. En myöskään tarkastele tässä tutkielmassa yksityiskohtaisesti poliisin virka-apuprosessia tai viranomaisten salassapitovelvollisuuksiin liittyviä näkökulmia.

Mielenterveyslain 31 § pitää sisällään kolme eri tilannetta, joihin virkasuhteinen lääkäri voi pyytää poliisilta virka-apua. Olen rajannut tästä tutkielmasta ulos kaksi jälkimmäistä tilannetta, joten tarkastelen ainoastaan mielenterveyslain 31 §:n 1 momentissa säädettyä virka-avun muotoa, jonka mukaan poliisi antaa virka-apua *kuljetuksessa avustamiseksi*. Tutkielman pääpaino on tarkastella poliisin mahdollisuutta antaa virka-apua terveydenhuollolle ja lääkärin oikeutta pyytää tällaista virka-apua. Keskeisessä asemassa ovat lääkärin ja poliisin mielenterveyslain mukaiset toimintavelvollisuudet.

---

[18] Helminen et al. 2012, 442.

Tutkielma rakentuu käytännössä neljästä eri osasta, jotka lopulta nidon yhteen yhdeksi kokonaisuudeksi. Hoitoon määrääminen ja poliisin antama virka-apu sijoittuvat merkittävän julkisen vallan käytön alueelle, joten aloitan tarkastelun julkisen vallan käytöstä ja viranomaisten mahdollisuuksista puuttua rajoittavasti perus- ja ihmisoikeuksiin. Ensimmäisessä osassa esittelen julkisen vallan käyttöä oikeusvaltiossa, jossa perus- ja ihmisoikeuksilla on keskeinen merkitys.

Toisessa osassa keskityn terveydenhuollon mielenterveyslain mukaisiin toimivaltuuksiin. Tarkastelen mielenterveyslain mukaista hoitoon määräämismenettelyä ja henkilön määräämistä tahdosta riippumattomaan hoitoon. Pääpaino tässä tutkielmassa on tarkkailulähetteen laatimisessa ja erityisesti siinä, miten henkilö saadaan terveydenhuollon toimintayksikköön tilanteessa, jossa häntä ei ole vielä otettu sairaalaan tarkkailuun. Tutkielma painottuu näin ollen niihin hoitoon määräämismenettelyn vaiheisiin, jotka tapahtuvat ajallisesti ennen mielenterveyslain mukaista tarkkailuun ottamista.

Kolmannessa osiossa tarkastelen poliisin oikeuksia ja velvollisuuksia. Tarkastelen poliisin poliisilain 2 luvun mukaisia toimivaltuuksia poliisitehtävällä ja virka-aputehtävällä. Pyrin luomaan kokonaiskuvan siitä, miten poliisin toimivaltuudet muodostuvat ja mihin ne perustuvat. Tutkielman neljännessä osiossa tarkastelen läheisemmin mielenterveyslain 31 §:n ensimmäistä momenttia ja sen soveltamismahdollisuuksia sairaan henkilön saamiseksi terveydenhuollon toimintayksikköön. Pyrin kyseisessä osiossa luomaan kattavan kokonaiskuvan virka-apusäännöksestä ja sen soveltamismahdollisuuksista. Lopuksi kokoan tämän laajan kokonaisuuden yhteen ja esittelen johtopäätökseni.

Tarkastelen tässä tutkielmassa myös eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisua 15.7.2022, (dnro. 765/2022), sillä konkreettinen esimerkki nähdäkseni selventää tutkielmani aihealuetta ja auttaa muodostamaan kokonaiskuvan aiheesta. Käyn seuraavaksi tarkemmin läpi tämän EOA:n ratkaisun, jonka olen tässä tutkielmassa nimennyt tapaus Pohjanmaaksi. Otan tapauksen uudelleen tarkasteltavaksi tutkielman lopussa ennen johtopäätöslukua.

1.6 Tapaus Pohjanmaa

Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen otti 15.7.2022 tekemässään ratkaisussa (dnro. 765/2022) kantaa poliisin menettelyyn virka-aputehtävällä 26.1.2022. Tarkastelen tässä tutkielmassa kyseisen ratkaisun perusteluja ja poliisin toimintamahdollisuuksia vastaavanlaisissa tilanteissa. Oikeusasiamies

Jääskeläinen antoi samana päivänä myös päätöksen 15.7.2022 (dnro. 55/2022), jossa hän otti kantaa poliisihallituksen ohjaavan kirjeen POL-2021-165690 sisältöön. Esittelen seuraavaksi ratkaisun 15.7.2022 (dnro. 765/2022) tiiviisti siten, että ensin käyn läpi kanteluun johtaneet tapahtumat, minkä jälkeen nostan esiin keskeisiä näkökulmia kantelun johdosta hankituista selvityksistä, ja lopuksi avaan lyhyesti EOA:n kannanoton tähän kokonaisuuteen. Tarkastelussa avaan myös lyhyesti päätöksen 15.7.2022 (dnro. 55/2022) sisältöä. Otan tapaus Pohjanmaan uudelleen tarkasteluun tutkielman lopussa, jolloin esitän omat tulkintani EOA:n ratkaisusta.

Päätöksessä 15.7.2022 (dnro. 765/2022) kantelija arvosteli Pohjanmaan poliisilaitoksen menettelyä virka-aputehtävällä. Kantelijan mukaan henkilö A:sta olisi pitänyt laatia M1-lähete, mutta lähetettä ei voitu tehdä, koska lääkäri ei ollut vielä tutkinut potilasta. Kantelija ei saanut henkilöä A tulemaan vastaanotolle taikka terveyskeskukseen, joten hän teki poliisille virka-apupyynnön 26.1.2022. Virka-apupyynnössä lääkäri pyysi ”virka-apua psykoottisen potilaan toimittamiseksi päivystykseen M1-arvioon”. Lääkärin arvio henkilön tilasta perustui muun muassa siihen, että henkilö oli ”saatujen tietojen mukaan kohdistanut uhkailuja sekä hoitohenkilökuntaan että läheisiinsä”. Lääkärin tietojen mukaan henkilön A kotona oli teräaseita, ja henkilö A oli vahvasti hoitoa vastustava potilas. Virka-apupyynnön mukaan lääkäri ei itse ollut tavannut A:ta tai keskustellut hänen kanssaan ennen virka-apupyynnön tekemistä.[19]

Poliisilaitoksen yleisjohtajana toiminut komisario päätti, että virka-apua annetaan mielenterveyslain 31 §:n 1 momentin mukaisesti kuljetuksen turvaamiseen. Poliisipartio lähti sairaankuljetusyksikön mukaan henkilön kotiosoitteeseen. Ensimmäisellä kerralla asunto oli selvästi tyhjä ja tehtävä jätettiin kesken. Toisella kerralla vielä samana iltana ensihoitoyksikkö ja poliisipartio tapasivat henkilön A:n kotiosoitteestaan. Henkilö A oli avannut oven ensihoidolle ja poliisipartiolle. Poliisipartion mukaan henkilö A oli käyttäytynyt tilanteessa rauhallisesti ja asiallisesti, eikä ollut omasta mielestään hoidon tarpeessa. Henkilö A ei ollut suostunut lähtemään ensihoidon mukaan terveyskeskukseen. Ensihoidon henkilökunnalla ei ollut toimivaltuuksia pakottaa henkilöä mukaan. Poliisi katsoi tilanteessa, ettei henkilön A:n vapautta voida tilanteessa rajoittaa myöskään poliisin toimivaltuuksia käyttäen, joten henkilö A sai jäädä kotiosoitteeseensa.[20]

---

[19] EOA 15.7.2022, dnro. 765/2022, 1–2.
[20] Ibid., 6–7.

Poliisilaitoksen selvityksen mukaan tilanteessa oli noudatettu poliisihallituksen ohjaavaa kirjettä. Poliisihallituksen ohjaavan kirjeen mukaan poliisilla ei tällaisissa tilanteissa ole pelkän virka-apupyynnön perusteella toimivaltaa puuttua kohdehenkilön vapauteen esimerkiksi ottamalla henkilö kiinni. Poliisilaitoksen selvityksen mukaan mielenterveyslaissa ei säädetä erikseen sellaisista toimivaltuuksista, joiden perusteella henkilö voitaisiin velvoittaa lähtemään terveydenhuollon toimintayksikköön hänen tahdostaan riippumatta, mikäli henkilöstä ei ole vielä laadittu tarkkailulähetettä. Olosuhteissa, joissa terveydenhuollon viranomaisella ei ole toimivaltaa pakottaa henkilöä hoitoon, ei sitä voi oikeudellisesti kestävällä tavalla tehdä virka-avun antajakaan pelkästään virka-apusäännökseen perustuen. Poliisilaitos kuitenkin katsoo, että tilanteessa on annettu virka-apua terveydenhuollolle, sillä poliisin virka-avulla on turvattu ensihoidon henkilökunnan toiminta ja mahdollinen kuljetus. Henkilöä A ei ole kuitenkaan virka-apuun perustuen voitu pakottaa ensihoidon mukaan, koska poliisilla ei ole ollut tähän toimivaltaa.[21]

Sisäministeriön antaman lausunnon mukaan kyse on mielenterveyslain epätäsmällisestä sääntelystä. Virka-avun epätäsmällinen sääntely vaikeuttaa toimivaltuuksien täsmällistä arviointia. Tilanteessa oli sisäministeriön mukaan annettu lääkärin pyytämää virka-apua siten, että poliisipartio oli mennyt ensihoidon yksikön mukaan turvaamaan ensihoidon tehtävän suorittamista ja mahdollista tulevaa kuljetusta. Sisäministeriön mukaan kysymykset palautuvat toistuvasti mielenterveyslain säännöksiin ja nimenomaan sen puutteisiin. Tilanteessa sisäministeriö, Poliisihallitus ja poliisilaitos katsoivat yleisjohtajana toimineen komisarion toimineen asianmukaisesti kyseisessä yksittäistapauksessa.[22]

EOA otti päätöksessään 15.7.2022 (dnro. 55/2022) kantaa poliisihallituksen ohjaavan kirjeen POL-2021-165690 sisältöön. EOA totesi kyseisessä ratkaisussa pitävänsä Poliisihallituksen menettelyä vakavasti moitittavana. EOA piti Poliisihallituksen kirjettä osittain lainvastaisena ja osittain virheellisenä ja samalla katsoi sen voivan vakavasti vaarantaa sekä mielenterveyslain mukaisen hoidon tarpeessa olevien henkilöiden että sivullisten henkilöiden terveyttä ja turvallisuutta sekä muita perusoikeuksia.[23] Päätöksessään 15.7.2022, (dnro. 765/2022) EOA viittasi päätökseen 15.7.2022 (dnro. 55/2022) ja katsoi poliisilaitoksen päätöksen virka-aputilanteessa perustuneen osittain virheelliseen ja lainvastaiseen tulkintaan.

---

[21] EOA 15.7.2022, dnro. 765/2022, 4–5.
[22] Ibid., 2–3.
[23] EOA 15.7.2022, dnro. 55/2022, 35.

EOA katsoi, että poliisi on mielenterveyslain 31 §:n 1 momentin mukaan velvollinen avustamaan kuljetuksessa niissä tilanteissa, joissa henkilö on kuljetettava toimintayksikköön tarkkailulähetteen laatimiseksi. EOA katsoi, että poliisin olisi tullut antaa virka-apua kohdehenkilön toimittamiseksi terveydenhuollon toimintayksikköön.[24] EOA toteaa päätöksessään 15.7.2022 (dnro. 55/2022), että kunkin poliisin toimivaltuuden käytön edellytykset on arvioitava erikseen kussakin konkreettisessa tilanteessa ja poliisilla on virka-aputehtävillä toimivalta käyttää poliisilain 2 luvussa säädettyjä voimakeinoja muun muassa sellaisen vastarinnan murtamiseksi, jolla pyritään estämään kuljettaminen toimintayksikköön.[25]

[24] EOA 15.7.2022, dnro. 765/2022, 14.
[25] EOA 15.7.2022, dnro. 55/2022, 32–33.

2 JULKINEN VALTA JA PERUSOIKEUKSIEN RAJOITTAMINEN

2.1 Oikeusjärjestyksen perusoikeudellistuminen

Perusoikeuksilla on keskeinen rooli oikeusjärjestelmässämme. Suomen nykyinen perusoikeusjärjestelmä säädettiin vuonna 1995 ja Suomen perustuslaki tuli voimaan maaliskuun ensimmäisenä päivänä vuonna 2000. Tarkastelen tässä luvussa perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamista julkisen vallan toimenpitein. Tarkastelen myös julkisen vallan käyttöä ja julkisen hallintotehtävän hoitamista erityisesti terveydenhuollon ja tahdosta riippumattoman hoidon näkökulmasta.

Perusoikeuksilla[26] tarkoitetaan perustuslaissa säädettyjä yksilön oikeuksia, jotka kuitenkin eroavat oikeudellisen perustansa vuoksi ihmisoikeuksista[27]. Käytännössä perus- ja ihmisoikeudet liittyvät kuitenkin vahvasti toisiinsa ja vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä perusoikeuksia lähennettiin sisällöltään laajasti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Samalla vahvistettiin Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten asemaa Suomen kansallisessa oikeusjärjestelmässä.[28] Perustuslain voimaantulon jälkeinen kehitys on johtanut käytännössä koko oikeusjärjestyksen perusoikeudellistumiseen tällä vuosituhannella.[29]

Perusoikeusuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli yksilön oikeuksien perustuslain tasoisen turvan laajentaminen ja vahvistaminen. Uudistuksella pyrittiin muun muassa lisäämään perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa, sekä parantamaan yksilöiden mahdollisuutta vedota omien oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäännöksiin.[30] Perusoikeudet sitovat julkista valtaa ja julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Kyseinen edistämisvelvoite koskee myös ihmisoikeuksia. Tämä turvaamisvelvoite on oikeuskirjallisuuden mukaan ymmärrettävä mahdollisimman laajasti. Perusoikeudet vaikuttavat kaksisuuntaisesti – julkisen

---

[26] Perusoikeuksille voidaan katsoa olevan ominaista niiden erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne. Perusoikeudet ovat yleensä myös yksilölle erityisen tärkeitä, perustavanlaatuisia oikeuksia. Ks. esim. HE 309/1993 vp, 3–5.
[27] Ihmisoikeuksilla tarkoitetaan yleensä kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa turvattuja yksilön perustavanlaatuisia oikeuksia. Ks. esim. HE 309/1993 vp, 3–5.
[28] HE 309/1993 vp, 39; ks. myös Husa – Jyränki 2021, 141–142; Viljanen 2001, 265.
[29] Länsineva 2004, 274.
[30] HE 309/1993 vp, 15; ks. myös Lahti 1996, 930; Saraviita 2011, 116; Hallberg et al. 2011, 33–34.

vallan on toisaalta pidättäydyttävä perusoikeuksien rajoittamiselta ja toisaalta samalla toimittava siten, että yksilön perusoikeudet toteutuvat mahdollisimman tehokkaasti.[31]

Perusoikeudet muodostavat järjestelmän, jossa ne vaikuttavat voimakkaasti toisiinsa ja soveltamistilanteissa onkin usein kyse usean perusoikeusulottuvuuden keskinäisten painoarvojen punninnasta.[32] On yleistä, että yhden perusoikeuden rajoitusperusteeksi esitetään velvollisuus toisen perusoikeuden suojelemiseen.[33] Tämä johtaa tilanteeseen, jossa eri perusoikeusulottuvuuksia tulee yhteensovittaa mielekkäällä ja perustellulla tavalla. Tällaiseen tapauskohtaiseen punnintaan sisältyy aina kaksi ulottuvuutta – perusoikeusulottuvuus ja tapauskohtainen ulottuvuus.[34] Punninnan tavoitteena on löytää sellainen oikeustila, joka edistää kaikkien tapaukseen liittyvien perusoikeuksien toteutumista mahdollisimman tehokkaasti.[35] Suomessa hallintotoiminnassa ja tuomioistuimissa on lakeja tulkittava perusoikeusmyönteisesti. Tämä periaate velvoittaa lakia soveltavaa viranomaista aina valitsemaan erilaisista tulkintavaihtoehdoista sen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista.[36]

Perusoikeudet ovat oikeuksia, jotka on pääsääntöisesti taattu jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle ihmiselle.[37] Suomessa lähtökohtana on, että perusoikeudet vaikuttavat ensi sijassa vertikaalisesti. Hallituksen esityksen HE 308/1993 vp mukaan ei ole kuitenkaan riittävää, että perusoikeuksien vaikutus ulottuu ainoastaan yksilön ja valtion välisiin suhteisiin. Perusoikeuksien vaikutukset yksilöiden keskinäisiin suhteisiin muodostuvat yleensä tavallisen lainsäädännön, kuten esimerkiksi rikoslain (39/1889) säännösten välityksellä. Tämän lisäksi eräillä perusoikeuksilla on myös välittömiä vaikutuksia ihmisyksilöiden välillä.[38] Vuoden 1995 perusoikeusuudistus onkin korostanut oikeustieteessä ajatusta siitä, että perusoikeudet ovat oikeuksia, jotka läpileikkaavat koko voimassa olevan oikeusjärjestyksen.[39]

---

[31] Husa – Jyränki 2021, 151–162.
[32] Ibid.
[33] Ibid., 405–406. Perusoikeuksien hyväksyttäviksi rajoitusperusteiksi on tavallisesti katsottu muut perustuslain säännökset tai perustuslain ulkopuoliset perusteet, kuten painava yhteiskunnallinen tarve.
[34] Ibid., 165–167.
[35] Hakalehto-Wainio 2008, 99.
[36] PeVM 25/1994, 4.
[37] Ks. esim. Saraviita 2011, 125. Tietyt oikeudet, kuten vaalioikeudet, on kuitenkin rajattu siten, ettei jokaisella Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalla ihmisellä ole oikeutta äänestää kunnallisvaaleissa taikka eduskuntavaaleissa tai presidentinvaalissa. Äänestäminen edellyttää tiettyä ikää ja usein myös kansalaisuutta.
[38] HE 308/1993 vp, 29.
[39] Viljanen 2001, 9–10; ks. myös Hakalehto-Wainio 2008, 97.

Perusoikeusjärjestelmän säännöksiin kuuluu tietynlainen yleisluonteisuus, joka johtuu pitkälti siitä, ettei perusoikeussäännöksiä säädettäessä ole voitu ottaa huomioon kaikkia tulevia lainsäätämistarpeita.[40] Perusoikeussäännösten oikeusvaikutuksia onkin arvioitava aina esityöt ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö huomioon ottaen.[41] Oikeusvaikutuksia tulkittaessa on lähtökohtana pidettävä perusoikeuden soveltamisalan tulkitsemista epäselvissä tapauksissa laajentavasti.[42]

Terveydenhuollon viranomaisten ja poliisin puuttuessa perus- ja ihmisoikeuksiin on kyse julkisen vallan käytöstä. Julkisen vallan käyttäjän lainvastaista puuttumista perus- ja ihmisoikeuksiin on pidettävä erittäin paheksuttavana, koska kysymys on perustavanlaatuisista moraalisista oikeuksista.[43] Perustuslain 2 luvun perusoikeussäännösten voidaan katsoa ilmaisevan perustuslain keskeisen arvoperustan, eli perusoikeudet tiivistävät yhteiskunnan keskeiset perusarvot oikeudellisiksi säännöiksi.[44] Tästä syystä onkin selvää, että julkista valtaa käyttävien henkilöiden on tunnettava oman alaansa kytkeytyvät perus- ja ihmisoikeusulottuvuudet. Julkishallinnossa on myös tunnistettava ne tilanteet, joissa perus- ja ihmisoikeudet saattavat vaarantua. Näitä tilanteita on pyrittävä tehokkaasti ennalta estämään asianmukaisilla viranomaiskäytännöillä.[45]

2.2 Perusoikeuden rajoittaminen

Vaikka perusoikeuksilla on niiden perustuslaintasoisuudesta johtuva erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne, tulee myös osaa niistä voida rajoittaa tietyissä olosuhteissa.[46] Tällainen rajoittaminen voi olla tarpeellista esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa kaksi perusoikeutta joutuu kollisiotilanteeseen. Tällöin yhden yksilön perusoikeuden täysimittainen toteutuminen voi loukata toisen ihmisen samaa tai toista perusoikeutta. Tällaisessa tilanteessa tulee pyrkiä siihen, että ratkaisu turvaa kaikkien perusoikeuksien samanaikaisen toteutumisen mahdollisimman hyvin.

---

[40] Saraviita 2011, 136–137; Puurunen 2017, 357.
[41] Neuvonen – Rautiainen 2015, 40–42.
[42] Kumpuvuori 2006, 25.
[43] Hakalehto-Wainio 2008, 102–103.
[44] Neuvonen – Rautiainen 2015, 28.
[45] Hakalehto-Wainio 2008, 125.
[46] Husa – Pohjolainen 2014, 138–139.

Perusoikeuksien sisältöä onkin sallittua rajoittaa tiettyyn pisteeseen asti, kunhan rajoitus perustuu lakiin eikä esimerkiksi lakia alemman tason säädöksiin. Muun muassa poliisille on säädetty toimivaltuuksia puuttua muiden turvallisuutta uhkaavien tai vaarantavien ihmisten perustuslain 7 §:ssä turvattuihin henkilökohtaiseen vapauteen ja fyysiseen koskemattomuuteen.[47] Osa perustuslain säännöksistä on kuitenkin siten ehdottomia, ettei niiden rajoittaminen ole mahdollista. Tällainen ehdoton kielto on muun muassa perustuslain 6 §:n 2 momentin mukainen syrjintäkielto.[48]

Mikäli perusoikeus ei ole ehdoton, voi perusoikeus sisältää *rajoituslausekkeen,* jolla voidaan antaa tavallisen lain säätäjälle valtuus perusoikeuden rajoittamiseen. Samalla voidaan myös rajoittaa lainsäätäjän harkintavaltaa erilaisilla lisäkriteereillä.[49] Perusoikeussäännös voi pitää sisällään myös niin sanotun *sääntelyvarauksen*, jolla se on kytketty tavallisella lailla toteutettavaan sääntelyyn.[50] Sääntelyvaraukset jättävät lainsäätäjälle liikkumavaraa ja tällaisen perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy vasta sen kokonaisuuden perusteella, joka muodostuu perusoikeussäännöksestä ja tavallisesta lainsäädännöstä. Sääntelyvarauksia on käytetty silloin, kun perusoikeutta on ollut mahdotonta kirjoittaa riittävän kattavaan muotoon, tai kun perusoikeus on selkeästi edellyttänyt tuekseen tavallista lainsäädäntöä.[51]

Perusoikeussäännöksessä voi olla myös suora *lakiviittaus*, jonka mukaan kyseisestä perusoikeudesta ”säädetään lailla”. Tällainen viittaus siirtää säännöksen lopullisen sisällön tavalliseen lakiin.[52] Osa perusoikeussäännöksistä on sellaisia, että perusoikeus on turvattu ilman suoraa rajoituslauseketta tai lakiviittausta. Näitäkään perusoikeuksia ei ole pääsäännön mukaan tarkoitettu ehdottomiksi, vaan niitä voidaan rajoittaa sellaisella tavallisella lailla, joka täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.[53] Sallitut rajoitusedellytykset määräytyvät näin osaksi perusoikeuksia koskevien yleisten oppien ja osaksi eräisiin perusoikeussäännöksin liittyvien kvalifioitujen lakivarausten perusteella.[54]

Tämän tutkielman keskiössä on moninainen perusoikeuksien kokonaisuus, jonka ytimessä on perustuslain 7 §:n mukainen oikeus elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Tämän

---

[47] Saraviita 2005, 340.
[48] PeVM 25/1994 vp, 4–5.
[49] Tällainen kvalifioitu lakivaraus sisältyy esimerkiksi PeL 10.3 §:ään.
[50] Sääntelyvaraus sisältyy esimerkiksi PeL 10.1 §:ään.
[51] Puurunen 2017, 359.
[52] Suora lakiviittaus sisältyy esimerkiksi PeL 14.2 §:ään.
[53] PeVM 25/1994 vp, 4–6.
[54] Ibid., 4–5.

tutkielman näkökulmasta kollisiotilanne syntyy ensinnäkin tilanteessa, jossa vastakkain ovat kahden henkilön perusoikeudet. Tällainen kollisiotilanne muodostuu esimerkiksi silloin, kun mielenterveyden häiriö tai sairaus aiheuttaa väkivaltaista käyttäytymistä muita ihmisiä kohtaan. Toiseksi perusoikeuskollisio muodostuu tämän tutkielman näkökulmasta yksittäisen henkilön eri perusoikeuksien välisenä kollisiona. Tällainen tilanne syntyy esimerkiksi silloin, kun henkilön omaa vapautta joudutaan rajoittamaan, jotta voidaan hillitä henkilön itsetuhoista käyttäytymistä.

Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen on turvattu perustuslain 7 §:n 1 momentissa oikeuden muodossa ilman nimenomaista lakivarausta tai rajoituslauseketta. Saman pykälän 2 momentti pitää kuitenkin sisällään ehdottomaksi ja täsmälliseksi tarkoitetun kiellon siitä, että ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Perustuslain 7 §:n 3 momentti pitää sisällään toisen ehdottomaksi ja täsmälliseksi tarkoitetun kiellon, jonka mukaan kenenkään vapauteen tai koskemattomuuteen ei saa puuttua mielivaltaisesti. Samassa momentissa on myös lainsäätäjään kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto, jonka mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Perustuslakiin ei ole suoraan säädetty erillistä perusoikeuksien rajoitussäännöstä, joten perusoikeuksien rajoittamista säätelevät lainsäädäntökäytäntö ja oikeustiede.[55] Perustuslakivaliokunta on muotoillut mietinnössään PeVM 25/1994 vp perusoikeuksien *yleiset rajoitusedellytykset*, jotka vastaavat kysymykseen siitä, mitä ehtoja perusoikeuksia rajoittavan sääntelyn on täytettävä.[56] Perustuslakivaliokunta on ottanut tämän seitsemän kohdan listan käyttöön systemaattisena testinä sille, täyttääkö lakiehdotuksen perusoikeutta koskeva rajoitus perustuslain asettamat vaatimukset.[57] Edellytyksiä on tarkasteltava kokonaisuutena, eikä luettelo ole tyhjentävä. Kaikkien luettelossa olevien edellytysten on täytyttävä, jotta rajoittava säännös on perustuslain mukainen. Kiellon muotoon kirjoitettuun perusoikeuteen voidaan kajota vain perustuslain säätämisjärjestystä noudattaen.[58]

Perusoikeuden rajoituksen on ensinnäkin perustuttava eduskunnan säätämään lakiin. Tämän *lailla säätämisen vaatimuksen* mukaan perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa ei voi delegoida lakia

---

[55] Hakalehto-Wainio 2008, 106.
[56] Husa – Jyränki 2021, 176.
[57] Viljanen 2001, 47–48.
[58] PeVM 25/1994 vp, 5; ks. myös Viljanen 2001, 37–38; Ojanen 2003, 52–56; Hakalehto-Wainio 2008, 106.

alemmalle säädöstasolle. Vaatimuksen taustalla on ajatus yksilön suojaamisesta hallinnolliselta mielivallalta. Toiminnan, jolla viranomaiset puuttuvat yksilön perusoikeuksiin, kuten vapauteen ja koskemattomuuteen, tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin ja on tärkeää, että rajoituksen keskeinen sisältö ilmenee suoraan laista, eikä esimerkiksi lain esitöistä.[59]

Lailla säätämisen vaatimus on monin tavoin yhteydessä *täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen,* eikä perustuslakivaliokunnan käytännössä ole aina helppoa erottaa näitä kahta toisistaan.[60] Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksella tarkoitetaan sitä, että viranomaisen toimivallan käytön edellytykset ja laajuus sekä yksilön oikeudet ja velvollisuudet tulee olla riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määriteltynä itse säännöksessä. Tällöin lain sisältö ei jää epäselväksi, eikä myöskään liiaksi lain soveltajan harkintaan.[61] Poliisin ja terveydenhuollon toimivaltanormien on oltavat näin ollen täsmällisiä ja tarkkarajaisia, eivätkä ne voi jättää liiaksi harkintavaltaa lain soveltajalle.

Hyväksyttävyysvaatimuksen mukaisesti perusoikeusrajoituksen päämäärän on oltava normatiivisessa mielessä hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen edellyttämä. Rajoitus voidaan oikeuttaa muilla perusoikeuksilla, muilla perustuslain säännöksillä tai perustuslain ulkoisella perusteella, kuten painavalla yhteiskunnallisella tarpeella.[62] Mielenterveyslain tahdosta riippumatonta hoitoa ajatellen tämä kriteeri täyttynee, koska tahdosta riippumattomalla hoidolla voidaan turvata merkittäviä perusoikeuksia, kuten oikeutta elämään, sekä julkiselle vallalle asettua velvoitetta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Suhteellisuusvaatimuksella tarkoitetaan vaatimusta sitä, että rajoitusten on oltava välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Rajoitus ei ole näin ollen mahdollinen, mikäli sama lopputulos voidaan saavuttaa myös ilman rajoitusta, tai muuten perusoikeuteen vähemmin puuttuvin keinoin. Perusoikeusrajoituksen on oltava oikeasuhteisia niihin päämääriin nähden, joita sääntelyllä tavoitellaan.[63] Rajoituksen välttämättömyyden punninnassa on otettava huomioon rajoituksen taustalla olevien

[59] PeVM 25/1994 vp, 5.
[60] Puurunen 2017, 364.
[61] HE 309/1993 vp, 29; ks. myös Viljanen 2001, 115–117; Husa – Jyränki 2021, 176.
[62] Husa – Jyränki 2021, 177.
[63] PeVM 25/1994 vp, 5; Husa – Jyränki 2021, 178.

yhteiskunnallisten intressien painavuus suhteessa siihen oikeushyvään, jota sääntelyllä rajoitetaan. Perusoikeutta rajoittavan sääntelyn tulee olla tarkoitukseen soveltuvaa ja välttämätöntä.[64]

Ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksella tarkoitetaan sitä, että tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kajoavaa rajoitusta. Käytännössä kielto koskee perusoikeuden ydinsisällön mitätöintiä lailla.[65] Perusoikeuden ydinalueella voidaan katsoa tarkoitettavan sitä aluetta, jonka poistaminen tekisi kyseisen perusoikeuden tyhjäksi ja merkityksettömäksi. Perusoikeuden ydinalueen määrittely ei ole kuitenkaan aina yksiselitteistä.[66]

Perusoikeusrajoituksen yhteydessä on huolehdittava *riittävistä oikeusturvajärjestelyistä*. Esimerkiksi tahdosta riippumattoman hoidon yhteydessä on varmistettava, että rajoitusten kohteena olevalla yksilöllä on riittävät mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin ja valittaa rajoituspäätöksistä. Oikeusturvajärjestelyjen on täytettävä muun muassa perustuslain 21 §:n vaatimukset. Myös perustuslain 118 §:n mukainen virkavastuu toimii osaltaan oikeusturvatakeena julkisen vallan käytössä.[67] Yleisesti ottaen riittävät oikeusturvajärjestelyt tarkoittavat kattavan muutoksenhakumahdollisuuden järjestämistä tuomioistuimiin.[68]

Perusoikeusrajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten kanssa. Ihmisoikeusvelvoitteet asettavat sellaisen minisuojatason oikeuksille, joka kansallisen sääntelyn tulee ylittää kaikissa olosuhteissa.[69] Koska Suomen perusoikeusjärjestelmä vastaa sisällöllisesti keskeisiä ihmisoikeussopimusten määräyksiä, olisi ihmisoikeussopimusta loukkaava rajoitus käytännössä ristiriidassa myös perusoikeussääntelyn kanssa.

Perusoikeuksien rajoitusedellytykset eivät sido pelkästään lainsäätäjää. Muun muassa Tuori on todennut, että myös viranomaisten toimivaltuuksien käytön ja päätösten on täytettävä perusoikeuksien rajoitusedellytykset kulloinkin käsillä olevassa tilanteessa.[70] Saman on todennut myös apulaisoikeusasiamies ratkaisussaan 29.8.2006, (dnro. 2483/2004), jossa hän katsoi, että perusoikeuksien rajoitusedellytyksille tulee

---

[64] Hakalehto-Wainio 2008, 108.
[65] PeVM 25/1994 vp, 5; ks. myös Viljanen 2011, 160.
[66] Hallberg et al. 2011, 409.
[67] Koskinen – Kulla 2019, 327.
[68] Viljanen 2001, 256.
[69] PeVM 25/1994 vp, 5; HE 309/1993 vp, 40.
[70] Tuori 2007, 265.

antaa merkitystä myös lakeja sovellettaessa. Rajoitusedellytykset koskevat näin ollen myös toimivaltanormien käyttäjiä, kuten tässä tutkimuksessa keskiössä olevia poliisimiehiä ja lääkäreitä, joiden tulee valita tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien kokonaisvaltaista toteutumista.[71]

2.3 Julkinen hallintotehtävä ja julkisen vallan käyttö

Tarkastelen tässä tutkielmassa toimintaa, joka sijoittuu julkisen vallan käytön alueelle. Tästä syystä on tärkeää ymmärtää, mitä julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan ja millainen toiminta voidaan katsoa julkisen vallan käyttämiseksi. Julkinen valta kytkeytyy julkisten hallintotehtävien hoitamiseen, millä taas tarkoitetaan sitä laajaa hallintotehtävien kokonaisuutta, joka pitää sisällään muun muassa lakien toimeenpanon sekä yksityisten henkilöiden oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyvät hallinnolliset tehtävät.[72] Tätä perustuslain esitöissä mainittua listaa julkisista hallintotehtävistä ei ole tarkoitettu täydelliseksi.[73] Säännöksen soveltamisala on haluttu pitää tarkoituksella varsin avoimena ja julkisen hallintotehtävän määritelmä jää näin ollen varsin yleistasoiseksi, mikä taas johtaa tulkinnanvaraisuuden kasvuun.[74]

Hallinnossa on viimekädessä kyse vallasta. Julkisen vallan käytön on oikeuskirjallisuudessa katsottu olevan julkisen hallintotehtävän alle kuuluva alakäsite.[75] Julkinen valta voidaan perinteisesti jakaa kahteen yläkategoriaan: julkinen valta *subjektikäsitteenä* ja julkinen valta *toimintakäsitteenä*. Julkinen valta subjektikäsitteenä tarkoittaa sitä tahoa, jonka tehtävänä on lain mukaan hoitaa hallinto-oikeudellisia velvollisuuksia ja jota vastaan yksilöitä suojataan esimerkiksi perusoikeussäännöksillä. Julkinen valta on näin ollen yksittäinen toimija, kuten esimerkiksi poliisi. Toimintakäsitteenä julkinen valta kytkeytyy vallan kolmijako-oppiin ja käytännössä tällöin puhutaan toimeenpanovallasta. Tällöin tarkastelun keskiössä on se, miten julkista valtaa käytetään, eli mitä toiminta itsessään on.[76]

---

[71] AOA 29.8.2006, dnro. 2483/2004, 3.
[72] HE 1/1998 vp, 179.
[73] Koivisto 2014, 683.
[74] Giorgani – Kava 2019, 3.
[75] Kerttula 2010, 152; ks. lisäksi Tuori 1998, 300.
[76] Koivisto 2014, 681–682.

Perustuslakia uudistettaessa asetettiin lähtökohdaksi se, että julkisen vallan käyttöä sekä julkisen vallan ja yksilön välisiä suhteita koskevat perusratkaisut tulee ilmetä kattavasti perustuslaista. Näin ollen ei voi lähtökohtaisesti olla olemassa sellaista julkisen vallan käyttöä, joka ei viimekädessä pohjautuisi perustuslakiin, vaikka perustuslaissa ei voidakaan säännellä julkisen vallan käyttöä yksityiskohtaisesti ja koko laajuudessaan.[77] Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Viranomaisella tulee aina olla eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste ja vastuu perusoikeuksien toteutumisesta ulottuu kaikkiin niihin tilanteisiin, joissa käytetään julkista valtaa.[78]

Julkisen vallan käsitteen tarkkaa määrittelyä vaikeuttaa se, että eri oikeudenalojen luonteet ja tavoitteet vaikuttavat tähän määrittelyyn. Muun muassa Tuori on erottanut julkisen vallan käsitteelle monia erilaisia merkityksiä riippuen oikeudenalasta.[79] Toisaalta on kuitenkin niin, että julkisen vallankäytön ydinalueesta vallitsee suhteellisen yksimielinen käsitys oikeudenalasta riippumatta.[80] Kyse on tällöin toiminnasta, jossa tehdään yksipuolisia norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätöksiä, joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin. Myös voimakeinojen käyttämistä on pidetty selvänä julkisen vallan käytön muotona.[81]

Tuori on määritellyt julkisen vallan käytön tarkoittavan ydinalueellaan yksipuolista määräämistä toisen oikeussubjektin oikeuspiiristä tai puuttumista siihen. Suurin osa julkisen vallan käytöstä on määrämuotoista päätöksentekoa, kuten hallintoratkaisujen ja muiden päätösten tekemistä. Tällainen päätös voi koskea esimerkiksi opintotukea, rakennuslupaa tai oleskeluoikeutta. Julkisen vallan käytössä voi Tuorin mukaan olla kyse myös tosiallisesta toiminnasta, jollaiseksi voidaan mieltää esimerkiksi poliisin oikeus voimakeinojen käyttöön.[82] Perustuslain esitöiden mukaan julkisen vallan alaa ei voida määritellä tyhjentävästi ja sitä on voitava tarpeen mukaan ja perustuslain sallimissa rajoissa lainsäädännöllä laajentaa tai supistaa.[83] Julkisen vallan käyttöön liittyy merkittäviä perusoikeusnäkökulmia, joten julkisen vallan

---

[77] HE 1/1998 vp, 6.
[78] Ibid., 74 ja Husa – Jyränki 2021, 164.
[79] Tuori 1998, 316.
[80] Hakalehto-Wainio 2008, 77; Kerttula 2010, 153.
[81] HE 1/1998 vp, 74; ks. myös Aer 2000, 61.
[82] Tuori 1998, 316–317.
[83] HE 1/1998 vp, 74.

käyttöä on aina arvioitava tilannekohtaisesti. Julkisen vallan käytön luonteeseen on katsottu liittyvän myös erityinen velvollisuus ryhtyä julkisen vallan käyttöä sisältävän toimenpiteen suorittamiseen.[84]

Perustuslain 118 §:ssä säädetään virkatoimia koskevasta vastuusta, jonka on vakiintuneesti katsottu sisältävän sekä rikos- että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun.[85] Virkavastuun yleisinä perusteina on tämän perustuslain 118 §:n lisäksi myös perustuslain 2 §:n 3 momentti. Virkavastuulla tarkoitetaan virkamiesten erityistä tiukennettua vastuuta, joka on katsottu tarpeelliseksi juuri julkisen vallan käyttöön liittyvien virkatehtävien vuoksi.[86] Rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja virkarikoksista säädetään tarkemmin rikoslain 40 luvussa. Rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisen vastuun lisäksi julkisen vallan käyttö on aina myös yleisen laillisuusvalvonnan piirissä.[87]

2.4 Virkamieshallintoperiaate ja merkittävän julkisen vallan käyttö

Tarkastelen seuraavaksi virkamieshallinnon periaatetta ja merkittävää julkisen vallan käyttöä. Lääkäreiden tehtäviin voi sisältyä julkisen vallan käyttöä, ja osa toimista pitävät sisällään myös merkittävän julkisen vallan käyttöä. Nämä käsitteet on tärkeä ymmärtää, jotta voidaan arvioida mielenterveyslain mukaisen tarkkailulähetteen ja virka-apupyynnön laatimisen lainmukaisuutta. On selvää, että osa mielenterveyslain tahdosta riippumattomista toimenpiteistä on luonteeltaan sellaisia, ettei niitä voida antaa muille kuin virkasuhteisille lääkäreille. Myös poliisitoiminta tämän tutkielman näkökulmasta on julkisen vallan käytön ytimessä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan kehittänyt *virkamieshallinnon periaatteen*, jonka mukaan julkiset hallintotehtävät kuuluvat pääsääntöisesti viranomaisten vastuulle.[88] Virkamieshallintoperiaatteen pääsäännön mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet.[89] Husa ja Pohjolainen ovat todenneet tämän periaatteen olevan yksi oikeusvaltioperiaatteen ulottuvuuksista.[90] Virkamieshallintoperiaate ei kuitenkaan merkitse

---

[84] HE 77/2001 vp, 53.
[85] Ks. Hakelehto-Wainio 2008, 104–105.
[86] Koskinen – Kulla 2019, 327.
[87] Hakalehto-Wainio 2008, 71.
[88] Husa – Pohjolainen 2014, 67.
[89] HE 1/1998 vp, 178.
[90] Husa – Pohjolainen 2014, 67.

ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä myös viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Perustuslain 124 §:ssä määritellään raamit niihin tilanteisiin, joissa julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle ja näin poiketa virkamieshallintoperiaatteesta. Pykälän tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien, kuten terveyspalveluiden, osoittamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

Perustuslain 124 §:n lähtökohtana on, että julkinen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle oikeuttavan toimivallan on perustuttava lakiin.[91] Säännös edellyttää, että hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen on oltava riittävällä tasolla ja toiminnan julkisen valvonnan on oltava asianmukaista. Huomiota on erityisesti kiinnitettävä siihen, että julkisen hallintotehtävän antaminen muille kuin viranomaisille ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia.[92] Tämä korostaa perusoikeuksien merkitystä kaikessa julkisessa toiminnassa ja näin ollen myös niissä tilanteissa, joissa yksityinen toimija hoitaa julkista hallintotehtävää.

Perustuslain 124 § pitää sisällään kiellon, jonka mukaan *merkittävää julkista valtaa* sisältäviä tehtäviä ei saa antaa muille kuin viranomaisille. Perustuslain esitöiden mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttämisellä tarkoitetaan muun muassa itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai oikeutta puuttua muulla merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.[93] Rajanveto julkisen vallan ja merkittävän julkisen vallan välillä ei aina ole selvää ja yksinkertaista ja se jää usein viimekädessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Julkisen hallintotehtävän tai julkisen vallan käyttämisen määritteleminen tiukasti ja yksiselitteisesti on käytännössä mahdotonta. On kuitenkin selvää, että julkisen vallan käytön ytimeen lukeutuu sellainen toiminta, joka kohdistuu välittömästi yksilön oikeusasemaan. Hallintotoiminnalle taas voidaan katsoa olevan ominaista se, että se mahdollistaa julkisen vallan käyttämisen yksilöitä kohtaan. Virkamieshallintoperiaatteen mukaan julkisen hallintotehtävän ja samalla julkisen vallan käytön tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille. Tarkastelen seuraavaksi mielenterveyslain mukaista tarkkailulähetettä ja virkaapua julkisen vallan käytön näkökulmasta.

---

[91] HE 1/1998 vp, 179.
[92] Ibid., 179.
[93] Ibid., 179; ks. myös Giordani – Kava 2019, 2–3.

2.5 Tarkkailulähetteen laatiminen ja virka-avun pyytäminen julkisen vallan käyttönä

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies tarkasteli päätöksessään 4.3.2010 (dnro. 711/2009) julkisen vallan käyttöä kunnallisessa terveydenhuollossa. Päätöksessä tarkasteltiin erityisesti ns. keikkalääkäreiden ja virkalääkäreiden eroa julkisen vallan käyttäjinä. AOA katsoi päätöksessään, että selvästi hoidolliset toimenpiteet eivät tavallisesti merkitse julkisen vallan käyttöä. Tilanne on kuitenkin toinen, kun kyse on sellaisista hoidon yhteydessä toteutettavista toimenpiteistä, joilla puututaan yksilön perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin.[94] Myös professori *Veli-Pekka Viljanen* esitti saman tulkinnan omassa lausunnossaan kyseiseen päätökseen. Professori *Viljanen* totesi lausunnossaan, että jos hoitosuhde ei perustu potilaan suostumukseen, muodostaa se hoitosuhteeseen epäsymmetrisen valtaelementin, jolloin myös hoidolliset ja vallankäytölliset toimenpiteet limittyvät toisiinsa.[95]

Kuntalain (410/2015) esitöiden mukaan kunnan järjestämässä terveydenhuollossa on kyse julkisen tehtävän hoidosta. Samalla on todettu, että tavanomaisessa potilaan hoidossa lääkärit eivät käytä julkista valtaa.[96] Lääkärin tehtäviin voi kuitenkin sisältyä esimerkiksi pakkohoitoon liittyvää päätöksentekoa, joka on katsottava julkisen vallan käytöksi.[97] AOA:n mukaan erityisesti useita mielenterveyslaissa säädettyjä lääkärin tehtäviä voidaankin pitää julkisen vallan käyttönä. Osa tehtävistä on myös sellaisia, jotka edellyttävät merkittävää julkisen vallan käyttöä.[98]

Julkisen vallan käyttönä on pidettävä ainakin mielenterveyslain 9 §:ssä tarkoitettua tarkkailuun ottamista, lain 10 §:ssä tarkoitettua tarkkailulausunnon laatimista, lain 11 §:ssä tarkoitettua psykiatriseen sairaalahoitoon määräämistä ja lain 12 §:ssä tarkoitettua hoidon jatkamista. Tämän lisäksi julkisen vallan käyttönä on pidettävä mielenterveyslain 13 §:ssä tarkoitettua omasta tahdostaan hoitoon otetun määräämistä hoitoon hänen tahdostaan riippumatta ja lain 4 a luvussa tarkoitetuttuja rajoitustoimia. AOA on katsonut merkittävän julkisen vallan käytöksi muun muassa tahdosta riippumattomaan psykiatriseen sairaalahoitoon määräämisen ja hoidon jatkamisen, eli mielenterveyslain 11 ja 12 §:n mukaiset toimet.[99]

---

[94] AOA 4.3.2010, dnro. 711/2009, 23.
[95] Ibid., 5–6.
[96] HE 268/2014 vp, 201.
[97] HE 196/2002 vp, 76.
[98] AOA 4.3.2010, dnro. 711/2009, 24.
[99] Ibid., 23–24.

Tarkkailulähetteen laatiminen voidaan katsoa julkisen vallan käytöksi, koska säännökset muodostavat yksipuolisen puuttumisen henkilön oikeusasemaan.[100] Myös korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2012:63 todennut, että se lääkäri, joka päättää tarkkailuun lähettämisestä, käyttää julkista valtaa. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että sen määrittäminen, onko tarkkailulähetteen laatiminen julkisen vallan käyttöä vai merkittävää julkisen vallan käyttöä kuuluu lainsäätäjän ratkaistavaksi.[101] Asia ei ole täysin yksiselitteinen, eikä korkein hallinto-oikeus ottanut asiaan tarkemmin kantaa omassa ratkaisussaan.

Jaakko Husa totesi vuonna 2012 kirjoittamassaan oikeustapauskommentissa, että perusoikeusnäkökohdat huomioiden vaatii melkoista juridista mielikuvitusta ajatella, että tahdonvastaiseen hoitoon määrääminen olisi mitään muuta kuin merkittävää julkisen vallan käyttämistä.[102] Asia vaikuttaakin melko selvältä, ottaen huomioon sen, että kysymys on julkisen vallan käytöstä perusoikeusherkässä asiassa, jossa voidaan puuttua yksilön vapauteen ja koskemattomuuteen hänen tahdostaan riippumatta. Jo päätös tarkkailuun ottamisesta voi merkitä yksilölle vapaudenmenetystä useaksi päiväksi.

Perustuslakivaliokunnan mukaan tarkkailulähetteen laatimisessa on kysymys lääketieteellisen hoidon tarpeen arvioinnin ohella myös julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Valiokunta on pitänyt selvänä, että kaikki ne ratkaisut, joilla olennaisesti puututaan perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuun henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen sisältävät merkittävän julkisen vallan käyttöä. Näitä ovat muun muassa tarkkailuun ottaminen, hoitoon määrääminen ja virka-avun pyytäminen. Valiokunnan näkemyksen mukaan tarkkailulähetteen laatimisella ole sellaisia oikeusvaikutuksia, että tätä toimivaltaa voitaisiin pitää merkittävän julkisen vallan käyttönä. Tähän tulkintaan vaikutti muun muassa se, ettei tarkkailulähetteen laatiminen vielä itsessään merkitse henkilön lähettämistä tarkkailuun tai hoitoon hänen tahdostaan riippumatta. Tarkkailulähete ei myöskään sido virkasuhteisia lääkäreitä kokonaisprosessin muissa vaiheissa.[103]

---

[100] AOA 4.3.2010, dnro. 711/2009, 24; KHO 2012:63.
[101] KHO 2012:63.
[102] Husa 2012, 955–956.
[103] PeVL 5/2014 vp, 2–3. Myös AOA ja Viljanen totesivat saman asian päätöksessä julkisen vallan käytöstä kunnallisessa terveydenhuollossa 4.3.2010 (dnro. 711/2009).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös virkasuhteisen lääkärin ja muun lääkärin velvollisuuksiin tarkkailulähetteen kirjoittamisen osalta. Virkasuhteisella lääkärillä on aina velvollisuus tarkkailulähetteen kirjoittamiseen niissä tilanteissa, joissa mielenterveyslain 8 §:n mukaiset edellytykset täyttyvät. Muulla kuin virkasuhteisella lääkärillä on taas oikeus tarkkailulähetteen kirjoittamiseen, eikä hän voi myöskään lähettää henkilöä tutkittavaksi sairaalaan vastoin tämän tahtoa. Mikäli henkilö ei itse omasta tahdostaan mene sairaalaan, voi muu kuin virkasuhteinen lääkäri ainoastaan ilmoittaa asiasta sairaalaan tai terveyskeskukseen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että näin toimittaessa ainoastaan virkasuhteisella lääkärillä on oikeus ja toimivaltaa puuttua henkilön vapauteen ja koskemattomuuteen kirjoittamalla virka-apupyyntö poliisille henkilön toimittamiseksi sairaalaan tai terveyskeskukseen. Tästä syystä valiokunta katsoi, ettei muun kuin virkasuhteisen lääkärin toimivaltuudet tältäkään osin ole merkittävää julkisen vallan käyttämistä.[104]

Edellä esitettyjen näkemysten perusteella voidaan nähdäkseni pitää selvänä, että tarkkailulähetteen kirjoittamisessa on kyse sellaisen julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, jossa käytetään julkista valtaa. Virka-avun pyytäminen taas on tulkittu merkittävän julkisen vallan käytöksi, eikä tehtävää voi antaa muille kuin viranomaisille. Tarkkailulähetteen laatiminen on ensimmäinen osa mielenterveyslain prosessia, jossa ihmisen vapautta ja fyysistä koskemattomuutta voidaan rajoittaa vastoin hänen omaa tahtoaan. Vaikka tarkkailulähete on tärkeä osa kokonaisprosessia, ei se kuitenkaan ole luonteeltaan sellaista toimintaa, jota ei voitaisi antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

[104] PeVL 5/2014 vp, 2–3.

3 MIELENTERVEYS JA TAHDOSTA RIIPPUMATON HOITO

3.1 Tahdosta riippumaton hoito mielenterveyden sairauden tai häiriön vuoksi

3.1.1 Tahdosta riippumattomasta hoidosta yleisesti

Tahdosta riippumattomalla hoidolla puututaan voimakkaasti yksilön itsemääräämisoikeuteen, vapauteen ja mahdollisesti myös koskemattomuuteen. Tahdosta riippumattomat hoitotoimenpiteet ovat kuitenkin tärkeä osa suomalaisen terveydenhuollon jokapäiväistä toimintaa, ja vapauden rajoittaminen psykiatriassa on varsin yleistä.[105] Tarkastelen tässä osiossa terveydenhuollon oikeutta ja velvollisuutta rajoittaa yksilön perusoikeuksia tahdosta riippumattoman hoidon muodossa. Tarkastelen myös tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämismenettelyä ja terveydenhuollon toimivaltuuksia henkilön kuljettamiseksi terveydenhuollon toimintayksikköön tarkkailulähetteen kirjoittamiseksi.

Tahdosta riippumattomilla hoitotoimenpiteillä voidaan varmistaa, että jokainen saa tarvitsemaansa hoitoa ja huolenpitoa siitäkin huolimatta, että yksilö ei sairautensa vuoksi aina itse ymmärrä olevansa sairas, eikä hän näin myöskään kykene hakeutumaan avun piiriin. Nykyisin potilaan vapautta voidaan rajoittaa muun muassa mielenterveyslakiin, tartuntatautilakiin (1227/2016) tai päihdehuoltolakiin (41/1986) säädetyin edellytyksin. Tässä tutkielmassa tarkastellaan ainoastaan mielenterveyslain mukaista tahdosta riippumatonta hoitoa ja hoitoon määräämisen edellytyksiä.

Suomessa, kuten muissakin pohjoismaissa tahdosta riippumattomia hoitotoimenpiteiden määrää on pyritty vähentämään lainsäädäntöä uudistamalla viimeisten vuosikymmenten aikana.[106] Suomessa mielenterveyslain mukaisen tahdosta riippumattoman hoidon määrät ovatkin laskeneet merkittävästi 2000-luvulla.[107] Psykiatrisessa erikoissairaanhoidossa hoidettiin vuonna 2020 yhteensä noin 203 000 potilasta. Näistä potilaista vuodeosastolla hoidettiin noin 24 000 ja avohoidossa hieman yli 200 000 potilasta.[108] Eniten vuodeosastohoidossa oli potilaita diagnooseilla *skitsofrenia, skitsotyyppinen häiriö ja*

---

[105] Tuohimäki 2007, 81.
[106] Ibid., 19.
[107] Sosiaali- ja terveysministeriö 2016, 3.
[108] THL tilastoraportti 44/2021, 1.

harhaluuloisuushäiriöt (8058 potilasta) ja *mielialahäiriöt* (8110 potilasta).[109] Vuonna 2020 osuus hoitojaksoista, joilla raportoitiin pakkotoimia, eli potilaan tahdosta riippumatta suoritettuja hoito- tai tutkimustoimenpiteitä, oli noin 13 prosenttia kaikista hoitojaksoista.

Mielenterveyden sairauksien tai häiriöiden hoitoon liittyvistä tahdosta riippumattomista hoitotoimenpiteistä säädetään mielenterveyslaissa. Voimassa oleva mielenterveyslaki tuli voimaan vuonna 1991, ja korvasi sitä edeltäneen mielisairaslain (187/1952) vuodelta 1952. Tahdosta riippumattomasta hoidosta alettiin puhua lainsäädännössä mielisairaslain uudistamisen yhteydessä ensimmäisen kerran vuonna 1977 (521/1977). Mielenterveyslaki pitää sisällään mielenterveystyötä koskevat erityissäännökset ja sitä on päivitetty vuosien varrella useita kertoja. Vuosina 2001 (1423/2001) ja 2014 (438/2014) mielenterveyslakia muutettiin täsmentämällä ja täydentämällä itsemääräämisoikeuden rajoituksiin ja virka-apuun liittyviä säännöksiä.[110]

Mielenterveyspalveluiden tarjoaminen Suomessa oli vielä vuoden 2022 kuntien vastuulla, minkä jälkeen vastuu siirtyi uusille hyvinvointialueille. Voimassa olevan mielenterveyslain 3 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen tulee huolehtia alueellaan mielenterveyspalvelujen järjestämisestä osana perusterveydenhuoltoa ja erikoissairaanhoitoa sekä osana sosiaalihuoltoa. Perusterveydenhuollosta ja erikoissairaanhoidosta säädetään tarkemmin terveydenhuoltolaissa (1326/2010).

Mielenterveyslain 1 §:n 2 momentin mukaan mielenterveystyöllä tarkoitetaan niitä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, jotka kuuluvat mielisairauksia ja muita mielenterveydenhäiriöitä poteville henkilöille heidän *lääketieteellisin perustein* arvioitavan sairautensa tai häiriönsä vuoksi annettavaksi. Lain esitöiden mukaan mielenterveystyö voidaan tarkoituksensa mukaan jakaa *rakentavaan, ehkäisevään* ja *korjaavaan* toimintaan. Tässä tutkielmassa tarkastelun kohteena on korjaava toiminta, jolla tarkoitetaan sellaista tutkimusta, hoitoa ja kuntoutusta, joilla pyritään parantamaan tai lievittämään yksilöiden mielenterveydenhäiriöitä tai sairauksia.[111]

Potilaslain 3 §:n 1 momentissa säädetään muun muassa siitä, että jokaisella Suomessa pysyvästi asuvalla on oikeus ilman syrjintää hänen terveydentilansa edellyttämään terveyden- ja sairaanhoitoon. Potilaslain

---

[109] THL tilastoraportti 44/2021, 3–5.
[110] Sosiaali- ja terveysministeriö 2016, 4.
[111] HE 201/1989 vp, 12.

3 §:n 2 momentin mukaan potilaille on annettava laadultaan hyvää hoitoa. Samalla on huolehdittava siitä, että potilaan vakaumusta, yksityisyyttä ja ihmisarvoa kunnioitetaan hoidon aikana. Lisäksi potilaan hoidossa ja kohtelussa on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon hänen äidinkielensä, yksilölliset tarpeensa ja kulttuurinsa. Terveydenhuoltolain 24 §:n 2 momentti pitää sisällään vaatimuksen siitä, että sairaanhoito on toteutettava tarkoituksenmukaisella tavalla ja mahdollisuuksien mukaan avohoidossa, mikäli se on potilasturvallisuus huomioon ottaen mahdollista. Myös mielenterveyspalvelut on mielenterveyslain 4 §:n mukaan ensisijaisesti järjestettävä avopalveluina. Mielenterveyspalvelut on järjestettävä siten, että oma-aloitteista hoitoon hakeutumista ja henkilön itsenäistä suoriutumista tuetaan mahdollisimman paljon.

3.1.2 Itsemääräämisperiaate tahdosta riippumattomassa hoidossa

Tavallisesti henkilö päättää itse, mitä hoitoa hän haluaa omiin sairauksiinsa tai vammoihinsa. Potilaiden hoidossa ja yksittäisistä hoitotoimenpiteistä päätettäessä on kunnioitettava potilaan itsemääräämisoikeutta ja integriteettiä.[112] Itsemääräämisen periaate pohjautuu perus- ja ihmisoikeuksista ja se korostaa vapaaehtoisuutta niissä tilanteissa, joissa henkilö hakeutuu asiakkaaksi sairaalaan tai terveyskeskukseen. Samoin se painottaa potilaaksi hakeutuneen henkilön omaa suostumusta hoitotoimenpiteiden edellytyksenä.[113]

Itsemääräämisperiaatteen merkityksen kasvu suomalaisessa terveydenhuollossa liittyy 1960- ja 1970-lukujen vaihteen ns. *pakkoauttajat-keskusteluun*, joka sai alkunsa keväällä 1967 julkaistusta artikkelikokoelmasta Pakkoauttajat. Teoksessa käsiteltiin kriittisesti suomessa tapahtuvia vapaudenriistoja ja niiden kohteeksi joutuneiden oikeuksia. Terveydenhuollon lainsäädännössä itsemääräämisoikeutta painottava kehitys alkoi käytännössä vuonna 1970, jolloin säädettiin uudet lait muun muassa raskauden keskeyttämisestä (239/1970) ja steriloinnista (283/1970).[114] Vuonna 1977 uudistettiin myös mielisairaslakia siten, että tahdonvastainen hoito mahdollistettiin vain niissä tilanteissa, joissa henkilö oli *välittömän psykiatrisen hoidon tarpeessa* tai hänen *käyttäytymisestään aiheutui vaaraa joko hänelle itselleen tai muille*

---

[112] Tuori – Kotkas 2016, 209.
[113] Ibid., 508.
[114] Ibid., 511.

henkilöille. Samalla säädettiin hoidon enimmäiskestosta ja avattiin pakkohoitoon määrätyille potilaille valitusmahdollisuus hoitoon määräämisestä.[115]

Potilaslakia voidaan pitää terveydenhuollon itsemääräämisoikeuden kulmakivenä. Potilaslaki on potilaan asemaa ja oikeuksia koskeva yleislaki, johon on otettu kaikkea terveyden- ja sairaanhoitoa koskevat säännökset potilaiden itsemääräämisoikeudesta.[116] Potilaislain valmistelun tavoitteena oli potilaan hoitoon ja kohteluun liittyvien yleisten periaatteiden selkeyttäminen ja vahvistaminen.[117] Näistä tärkeimpinä pidettiin potilaan henkilökohtaisen koskemattomuuden, itsemääräämisoikeuden ja tiedonsaantioikeuden vahvistamista sekä vajaavaltaisen potilaan tai hänen edustajansa aseman selkeyttämistä.[118]

Potilaslain 6 §:n 1 momentin mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Mikäli potilas kuitenkin kieltäytyy hoidosta, on häntä mahdollisuuksien mukaan hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan muulla lääketieteellisesti hyväksyttävällä tavalla. Yhteisymmärryksessä tarjottava hoito ei ole kuitenkaan kaikissa tilanteissa mahdollista. Erilaiset mielenterveyden häiriöt ja sairaudet voivat aiheuttaa tilanteen, jossa henkilö ei ole enää itse kykenevä arvioimaan omaa tilaansa, eikä hän esimerkiksi itse tiedosta olevansa sairas. Psyykkinen sairaus voi aiheuttaa henkilössä esimerkiksi erilaisia harhaluuloja tai sairaudentunnottomuutta, mikä taas voi estää henkilöä hakeutumasta asianmukaiseen hoitoon.[119] Tällöin terveydenhuollolla on oltava riittävät resurssit ja toimivaltuudet henkilön saamiseksi välttämättömän hoidon piiriin. Viimekädessä henkilö on määrättävä hoitoon hänen tahdostaan riippumatta mielenterveyslain 2 luvussa säädetyin toimivaltuuksin.

Mielenterveyslakiin lisättiin vuonna 2002 uusi 4 a luku, joka koskee potilaan perusoikeuksien rajoittamista tahdosta riippumattoman hoidon ja tutkimuksen aikana. Potilaalla tarkoitetaan kyseisessä luvussa mielenterveyslain perusteella tarkkailuun otettua taikka tutkimukseen tai hoitoon määrättyä henkilöä.[120] Mielenterveyslain 4 a luku pitää sisällään erityissäännökset muun muassa potilaan liikkumavapauden rajoittamisesta, eristämisestä, omaisuuden haltuunotosta ja yhteydenpidon rajoittamisesta. Samaan

---

[115] Lötjönen 2004, 1404–1405.
[116] Tuori – Kotkas 2016, 511.
[117] HE 185/1991 vp, 3.
[118] Lötjönen 2004, 1406.
[119] Lönnqvist – Honkonen 2007, 149.
[120] Potilaaksi ei näin ollen vielä voida kutsua henkilöä, joka on tuotava terveydenhuollon toimintayksikköön tarkkailulähetteen kirjoittamiseksi. Käytän tästä tutkielmassa käsitettä ”potilas” mielenterveyslain mukaisesti ainoastaan sellaisista henkilöistä, jotka on jo otettu tarkkailuun tai määrätty tutkimukseen.

lukuun lisättiin myös erityissäännökset tahdosta riippumattomaan hoitoon otetun potilaan psyykkisen ja ruumiillisen sairauden hoidosta.

Psyykkisenkään sairauden hoidossa ei mielenterveyslain 22 b §:n mukaan voida käyttää tahdosta riippumattomia toimenpiteitä, ellei niiden suorittamatta jättäminen vakavasti vaaranna potilaan tai muiden terveyttä tai turvallisuutta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että rajoitustoimet tulevat näin sidotuiksi perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin tarkoituksiin, eikä rajoitustoimivaltaa voida käyttää muihin laissa mainitsemattomiin tarkoituksiin.[121] Kaikista tahdosta riippumattoman hoidon toimenpiteistä päätettäessä ja niitä toteutettaessa on noudatettava myös hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädettyjä hallinnon yleisiä periaatteita, kuten suhteellisuusperiaatetta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatetta.[122] Perustuslakivaliokunta onkin korostanut rajoitustoimen tarkoitussidonnaisuutta ja oikeasuhtaisuutta koskevien vaatimusten asianmukaisen huomioon ottamisen tärkeyttä mielenterveyslain yksittäisiä toimivaltasäännöksiä sovellettaessa.[123]

3.2 Hoitoon määräämismenettely ja potilaan oikeusturvakeinot

Mielenterveyslain 2 luvussa säädetään tahdosta riippumattomasta psykiatrisesta sairaanhoidosta. Menettelystä on säädetty useita hallintolaista poikkeavia erityissäännöksiä, jotka soveltamisalallaan syrjäyttävät hallintolain yleissäännökset. Mielenterveyslaissa hoitoon määrättävän henkilön oikeusturvaa on pyritty tehostamaan muun muassa säätämällä menettely monivaiheiseksi siten, että hoidon tarpeen arviointiin osallistuu useita lääkäreitä. Tämän tutkielman pääpaino on prosessin alkupäässä, eli tarkkailulähetteen laatimisessa. Esittelen prosessin muut vaiheet tästä syystä vain pintapuolisesti tässä tutkielmassa.

Hoitoon määräämismenettelyyn kokonaisuuden muodostavat neljä vaihetta, jotka ovat *tarkkailulähetteen laatiminen* (M1), *potilaan ottaminen tarkkailuun*, *tarkkailulausunnon kirjaaminen* (M2) ja *hoitoon määräämispäätöksen tekeminen* (M3).[124] Mielenterveyslain 23 §:n mukaan tarkkailulausuntoa ei saa antaa sama lääkäri, joka on jo laatinut tarkkailulähetteen samasta henkilöstä. Myöskään hoitoon määräämisestä ei saa päättää sama lääkäri, joka on laatinut tarkkailulähetteen tai antanut tarkkailulausunnon

[121] PeVL 34/2001 vp, 3–4.
[122] Tuori – Kotkas 2016, 513.
[123] PeVL 34/2001 vp, 3–4.
[124] Tuori – Kotkas 2016, 554–555.

kyseisestä henkilöstä. Tahdosta riippumattomaan psykiatriseen sairaanhoitoon toimittaminen, ottaminen ja määrääminen tapahtuvat näin ollen mielenterveyslain mukaisesti neliportaisesti siten, että henkilön terveydentila tulee eri lääkäreiden arvioitavaksi prosessin eri vaiheissa.

Tarkkailuun ottamisesta säädetään mielenterveyslain 9 c §:ssä. Tarkkailulähetteen kirjoittaminen on ensimmäinen ja välttämätön vaihe hoitoon määräämismenettelyssä. Tarkkailuun ottaminen merkitse potilaan vapauden menetystä enintään neljäksi päiväksi ja sen tavoitteena on mielenterveyslain 9 c §:n mukaan selvittää, ovatko tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytykset todennäköisesti olemassa. Päätöksen tarkkailuun ottamisesta tekee virkasuhteinen lääkäri, jonka tehtävänä on varmistaa, että tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytykset ovat mitä todennäköisemmin olemassa. Tarkkailulähete ei suoraan sido sitä lääkäriä, joka päättää tarkkailuun ottamisesta. Tarkoituksena onkin, että virkasuhteinen lääkäri päättää tarkkailuun ottamisesta itsenäisesti, mikä osaltaan vähentää virheen mahdollisuutta prosessissa.[125]

Tarkkailuajan jälkeen päätetään henkilön mahdollisesta määräämisestä tahdosta riippumattomaan hoitoon. Mielenterveyslain 10 §:n mukaan tarkkailusta vastaavan virkasuhteisen lääkärin on annettava tarkkailuun otetusta kirjallinen tarkkailulausunto viimeistään neljäntenä päivänä tarkkailuun ottamispäivän jälkeen. Mielenterveyslain 11 §:n 2 momentin mukaan päätöksen tarkkailuun otetun määräämisestä hoitoon hänen tahdostaan riippumatta tekee sairaalan psykiatrisesta hoidosta vastaava virkasuhteinen ylilääkäri tai, jos hän on esteellinen tai estynyt, muu tehtävään määrätty ensisijaisesti psykiatrian erikoislääkäri. Kyseinen päätös on tehtävä kirjallisesti ja sen tulee perustua niihin tietoihin, jotka on kirjattu tarkkailulähetteeseen, tarkkailulausuntoon ja sairauskertomukseen. Potilaalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen päätöksen tekoa mielenterveyslain 11 §:n 1 momentin ja hallintolain 34 ja 36 §:n mukaisesti.

Mielenterveyslain 12 §:n mukaan hoitoon määrättyä saadaan hoitoon määräämispäätöksen nojalla pitää hoidossa hänen tahdostaan riippumatta enintään kolme kuukautta. Jos hoitoa on tarpeellista jatkaa tämän jälkeen, on potilaasta annettava uusi tarkkailulausunto sen selvittämiseksi, ovatko edellytykset hoitoon määräämiseen tahdosta riippumatta edelleen olemassa. Hoidon jatkaminen tai lopettaminen on ratkaistava lääkärin kirjallisella päätöksellä ennen kuin hoitoa on kestänyt kolme kuukautta. Päätös, jolla hoitoa

[125] Tuori – Kotkas 2016, 557.

jatketaan, on myös alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Hoidon jatkamista koskevan päätöksen nojalla potilasta saadaan pitää hoidossa hänen tahdostaan riippumatta enintään kuusi kuukautta. Tämän jälkeen on mielenterveyslain 9 a ja 10 §:ssä säädetyin tavoin selvitettävä uudelleen, ovatko edellytykset hoitoon määräämiseen tahdosta riippumatta edelleen olemassa.

Hoitoon määräämismenettelyyn kaikissa vaiheissa on tärkeää, ettei henkilön vapautta rajoitetta ilman riittäviä perusteita, eikä henkilöä pidetä hoidossa vastoin hänen tahtoaan silloin, kun hoitoon määräämisen edellytykset eivät enää täyty. EOA onkin todennut muun muassa ratkaisussaan 5.10.2021 (dnro. 4702/2020) että hoidon edellytysten täyttymistä on arvioitava myös hoidon kestäessä.[126] Mielenterveyslain 14 §:n mukaan potilaan hoito onkin lopetettava heti, mikäli edellytyksiä hoitoon määräämiseen ei enää ole. Potilaan hoidossa pitäminen perustuu näin ollen jatkuvaan arviointiin siitä, täyttyvätkö mielenterveyslain 8 §:ssä säädetyt edellytykset. Kaikesta rajoitustoiminnasta päätettäessä on huomioitava suhteellisuusperiaate ja valittava mahdollisimman lievä ja vähiten rajoittava toimenpide, joka kuitenkin on riittävä tilanteen hallitsemiseksi asianmukaisesti.[127]

Tahdosta riippumattomaan hoitoon määrätyllä henkilöllä on oltava käytettävissä riittävät oikeusturvakeinot, koska tahdosta riippumattomaan hoitoon määrääminen tarkoittaa lopulta aina pitkälle menevää puuttumista kyseisen yksilön perusoikeuksiin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on 3.7.2012 antamassaan tuomiossa *X v. Suomi* todennut, ettei suomalaisen lainsäädännön voida kaikilta osin katsoa tarjoavan riittävää oikeusturvaa tahdosta riippumattomassa hoidossa oleville potilaille.[128] Myös kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimiva eurooppalainen komitea (CPT-komitea) on antanut Suomelle useita suosituksia tahdosta riippumattoman psykiatriseen hoidon kehittämiseksi.[129]

Potilaslain 3 luvussa säädetään muistutuksesta ja kantelusta. Potilaslain 10 §:n mukaan hoitoonsa tai kohteluunsa tyytymättömällä potilaalla on oikeus tehdä muistutus terveydenhuollon toimintayksikössä

---

[126] EOA 5.10.2021, dnro. 4702/2020, 12.
[127] Ibid., 14.
[128] X v. Suomi 3.7.2012, Kohdat 220–223. Mielenterveyslakia on viimeksi muutettu EIT:n päätöksen perusteella vuonna 2014 (438/2014), jolloin potilaan oikeusturvaa parannettiin muun muassa lisäämällä mielenterveyslakiin uusi 12 a §, jossa säädetään sairaalan velvollisuudesta järjestää tahdosta riippumattomassa hoidossa olevalle potilaalle tämän pyynnöstä mahdollisuus saada hoitavan sairaalan ulkopuolisen lääkärin arvio ja lausunto hoidon tarpeesta.
[129] Muun muassa CPT-komitean raportit CPT/Inf (2021) 7 ja CPT/Inf (2015) 25.

terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle. Jos potilas ei itse kykene tekemään muistutusta mielenterveyden häiriön tai sairauden vuoksi, muistutuksen voi tehdä hänen laillinen edustajansa, omaisensa tai muu läheisensä. Kanteluun sovelletaan potilaslain 10 a §:n mukaan hallintolain 8 a luvun säännöksiä hallintokantelusta. Kaikille terveydenhuollon toimintayksikölle on myös potilaslain 11 §:n mukaisesti nimettävä potilasasiamies, jonka tehtävänä on neuvoa ja avustaa potilaita muun muassa muistutus- ja kanteluasioissa.[130]

Mielenterveyslain 24 §:n mukaan sairaalaan lääkärin tekemään päätöksen, joka koskee henkilön määräämistä hoitoon tai hoidon jatkamista tahdosta riippumatta, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Myös yhteydenpidon rajoittamista ja omaisuuden haltuunottoa koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Tällaiset valitukset on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista, mitä ei kuitenkaan aina voida pitää riittävänä. EOA onkin ratkaisuissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että valitusaika on erittäin lyhyt, ottaen huomioon sen, että mielenterveyshoitojen alussa potilaan toimintakyky saattaa olla merkittävästi alentunut.[131]

Vaikka hoitoon määrätty henkilö ei valittaisikaan hoitoonmääräämispäätöksestä, tulee asia joka tapauksessa mielenterveyslain 12 §:n mukaan käsiteltäväksi hallinto-oikeudessa siinä vaiheessa, mikäli hoitoa jatketaan vielä kolmen kuukauden hoitojakson jälkeen. Mielenterveyslakia säädettäessä tällaista päätöksen alistamista oikeuden vahvistettavaksi pidettiin välttämättömänä. Välttämättömyyttä perusteltiin sillä, että mielenterveyslain mukaista vapaudenriistoa on pidettävä vakavana yksilön vapauteen puuttumisena.[132] On selvää, että päätöksen alistamisen hallinto-oikeuden vahvistettavaksi voidaan katsoa lisäävän hoitoon määrätyn potilaan oikeusturvaa ja estää osaltaan mielivaltaa päätöksenteossa. Kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimiva eurooppalainen komitea on kuitenkin esittänyt huolensa Suomen tuomioistuinten tehottomuudesta ja siitä, että hallinto-oikeus vaikuttaa näissä tilanteissa lähinnä kumileimasimelta, joka hyväksyy lääkäreiden tekemät päätökset.[133]

---

[130] CPT-komitea on vuonna 2021 suositellut Suomen viranomaisia ryhtymään toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että psykiatrisissa hoitolaitoksissa potilailla on riittävät tiedot käytettävissä olevista valituskeinoista. CPT-komitea on linjannut muun muassa, että jokaisella hoito-osastolla tulisi olla erillinen laatikko, johon voi luottamuksellisesti jättää valituksen. CPT/Inf (2021) 25, kohta 105.
[131] Ks. esim. AOA 27.5.2021, dnro. 164/2021, 13.
[132] HE 201/1989 vp, 18.
[133] CPT/Inf (2015) 25, kohta 111. CPT-komitea kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että hallinto-oikeuden päätökset tulivat hitaasti, eivätkä tuomarit käyneet itse riittävästi sairaalassa katsomassa potilaita. Tämän lisäksi huomiota kiinnitettiin siihen,

Huomioitavaa on, että vaikka tarkkailulähetteen laatiminen ja päätös tarkkailuun ottamisesta tarkoittavat puutumista yksilön perus- ja ihmisoikeuksiin, eivät ne kuitenkaan ole mielenterveyslain mukaan valituskelpoisia päätöksiä. Tarkkailuun otettua henkilöä on näin ollen voitu pitää jopa neljä päivää tarkkailussa hänen tahdostaan riippumatta, ennen kuin hän saa ensimmäisen valituskelpoisen päätöksen tahdosta riippumattomaan hoitoonsa liittyen. Tarkkailulähetteen laatimisen tai tarkkailuun ottamisen asianmukaisuus voi tulla tuomioistuimen arvioitavaksi siinä vaiheessa, kun tuomioistuin käsittelee hoitoon määräämistä tai sen jatkamista koskevaa päätöstä. Muun muassa AOA on kuitenkin pitänyt ongelmallisena sitä, että näitä kahta alkuvaiheen toimenpidettä ei voi saada lainkaan tuomioistuimen arvioitavaksi, mikäli potilasta ei tarkkailuajan jälkeen määrätä hoitoon.[134]

3.3 Hoitoon määräämisen edellytykset

Tahdosta riippumattomassa hoidossa on kyse perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien terveyspalveluiden turvaamisesta ja potilaan oikeudesta hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon potilaslain mukaisesti sellaisissa tilanteissa, joissa henkilön voidaan katsoa olevan sairautensa vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa.[135] On katsottu, että itsemääräämisoikeuden käyttäminen edellyttää henkilöltä kykyä itsemääräämiseen. Mikäli tämä kyky puuttuu esimerkiksi psykoosisairauden vuoksi, voidaan henkilöön soveltaa tahdosta riippumattomia hoitotoimia laissa säädetyin edellytyksin.[136]

Mielenterveyslain 8 §:n 1 momentin mukaan henkilö voidaan määrätä tahdostaan riippumatta psykiatriseen sairaalahoitoon vain, jos hänen todetaan olevan *mielisairas*, 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 jos *mitkään muut mielenterveyspalvelut eivät sovellu käytettäviksi tai ovat riittämättömiä*. Henkilö voidaan määrätä tahdostaan riippumatta psykiatriseen sairaanhoitoon vain, jos kaikki kolme edellä esitettyä ehtoa täyttyvät. Ehdot ovat pitkälle samat kuin ne, jotka on esitetty Euroopan

---

että hallinto-oikeus lähes poikkeuksetta kannatti lääkäreiden tekemiä ehdotuksia sairaanhoidon jatkamiseksi. Vuonna 2020 CPT-komitea toisti huolensa samoista asioista ja siitä, ettei kehitystä ollut tapahtunut aikaisempien suositusten jälkeen. CPT/inf (2021) 7, kohdat 96, 97 ja 98.

[134] AOA 10.12.2021, dnro. 8349/2020, 24.

[135] EOA 5.10.2021, dnro. 4702/2020, 18.

[136] Tuori – Kotkas 2016, 515.

neuvoston ministerikomitean suosituksessa No. R (83) 2 (Legal Protection of Persons Suffering from Mental Disorder Placed as Involuntary Patients) vuodelta 1983. Kyseisen suosituksen 3 artiklan mukaan tahdosta riippumattoman hoidon hyväksyttävinä perusteina ovat mielisairaudesta aiheutuva vakava vaara itselle tai toiselle sekä mielisairauden vakavasta luonteesta aiheutuva sairauden pahenemisen tai asianmukaisen hoidon estymisen uhka. Lisäksi edellytetään, että käytettävissä ei ole muita asianmukaisen hoidon keinoja. Esittelen seuraavaksi mielenterveyslain 8 §:n mukaiset hoitoon määräämisen edellytykset yksityiskohtaisemmin.

Hoitoon määräämisen edellytysten täyttymisen ensimmäinen vaatimus on se, että täysi-ikäinen hoitoon määrättävä henkilö todetaan mielisairaaksi. Asiantuntevan lääkärin tulee arvioida tämä asia lääketieteellisin perustein huolellisten tutkimusten perusteella.[137] Mielenterveyslaissa ei suoraan määritellä, mitä sairauksia mielisairaudella tarkoitetaan. Vakiintuneen käsityksen mukaan mielisairaudella tarkoitetaan kuitenkin sellaista vakavaa mielenterveyden häiriötä, johon liittyy merkittävä todellisuudentajun häiriintyminen ja jota voidaan pitää psykoosina.[138] Sairauden määritteleminen on aina sidoksissa vallitsevaan lääketieteellisen käsitykseen.[139]

Hoitoon määräämisen toisena edellytyksenä on se, että henkilö on hoidon tarpeessa ja voidaan olettaa, että asianmukaisella lääketieteellisellä hoidolla voidaan joko lieventää hänen oireitaan tai parantaa ne. Hoidon tarve tulee tässä tilanteessa ilmetä siten, että hoitoon toimittamatta jättäminen joko pahentaisi henkilön sairautta olennaisesti tai vaarantaisi vakavasti hänen terveyttään tai turvallisuuttaan. Kolmantena mahdollisena ilmenemismuotona on se, että hoitoon toimittamatta jättäminen vaarantaisi vakavasti muiden henkilöiden turvallisuutta tai terveyttä.

Lain esitöissä on katsottu, että hoitoon toimittamatta jättäminen voisi vaarantaa henkilön terveyttä tai turvallisuutta muun muassa niissä tilanteissa, kun henkilön mielisairauteen liittyvät oireet estävät häntä hakeutumasta asianmukaiseen hoitoon, jolla lääketieteellisen tietämyksen mukaan hänen sairauttaan voitaisiin lievittää tai parantaa. Henkilön terveyden ja turvallisuuden on katsottu vaarantuvan myös silloin, kun hänen psyykkinen sairautensa johtaa itsemurha-aikeisiin tai -yrityksiin taikka kun henkilö ei kykene

---

[137] Tuori – Kotkas 2016, 514.
[138] HE 201/1989 vp, 12.
[139] Tuori – Kotkas 2016, 552.

muutoin huolehtimaan itsestään ja on vaarassa esimerkiksi paleltua tai jäädä muutoin heitteille.[140] Muiden henkilöiden turvallisuuden tai terveyden voidaan katsoa vaarantuvan tilanteissa, joissa henkilön psyykkinen sairaus tai häiriö aiheuttaa esimerkiksi väkivaltaista käyttäytymistä muita ihmisiä kohtaan.

Tahdosta riippumattoman psykiatrisen sairaanhoidon kolmantena yleisenä edellytyksenä on se, etteivät mitkään muut mielenterveystyön vaihtoehdot sovellu käytettäviksi tai ne ovat muuten riittämättömiä. Lääkärin tulee arvioida tämä asia aina tapauskohtaisesti lääketieteellisin perustein, ennen kuin henkilöä määrätään tahdosta riippumattomaan hoitoon.[141] Tahdosta riippumattomat toimenpiteet ovat näin ollen aina viimesijaisia ja avohoito on ensisijainen hoitomuoto psykiatriseen sairaalahoitoon nähden.[142] Edellä mainitut edellytykset heijastelevat myös suhteellisuusperiaatetta. Perusoikeutta saa rajoittaa vain, jos muut hoitotavat eivät ole riittäviä, ja silloinkin ainoastaan sen verran ja niin pitkäksi aikaa kuin on välttämättä tarpeen.

Päätöksenteossa tahdosta riippumattomista toimenpiteistä sovelletaan hallintolain säännöksiä, koska kyse on hallintoasian käsittelystä. Mielenterveyslain mukaisista tahdosta riippumattomista toimenpiteistä päätettäessä ja niitä toteutettaessa on myös aina noudatettava potilaslakia, ellei mielenterveyslaissa ole siitä poikkeavia säännöksiä. Mielenterveyslain 22 b §:n 1 momentin ja potilaslain 6 §:n 1 momentin mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Tahdosta riippumattomiin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä ainoastaan niissä tilanteissa, joissa se on laissa säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi katsottu välttämättömäksi. Näissäkin tilanteissa toimenpiteet on suoritettava aina potilaan ihmisarvoa kunnioittaen ja mahdollisimman turvallisella tavalla.[143]

---

[140] HE 201/1989 vp, 16.
[141] Ibid., 16.
[142] HE 199/2013 vp, 33.
[143] PeVL 34/2001 vp, 2.

3.4 Tarkkailulähete hoitoon määräämismenettelyn ensimmäisenä vaiheena

3.4.1 Tarkkailulähetteen laatiminen

Tarkkailulähetteellä tarkoitetaan mielenterveyslain 9 §:n mukaan laillistetun lääkärin allekirjoittamaa lausuntoa potilaan tahdosta riippumattoman hoidon tarpeesta. Tarkkailulähete laaditaan sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamalle M1-lomakkeelle.[144] Laillistetulla lääkärillä tarkoitetaan sellaista henkilöä, jolle on myönnetty terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) mukaisesti oikeus harjoittaa lääkärin ammattia.[145] Lääkäreiden esteellisyydestä säädetään mielenterveyslain 23 §:ssä. Tarkkailulähetteen laativan lääkärin esteellisyydestä on myös voimassa, mitä hallintolain 27–30 §:ssä säädetään.

Mielenterveyslain 9 a §:ssä säädetään tarkkailuun lähettämisestä ja lääkärin toimintavelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen 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. Säännös edellyttää virkasuhteiselta lääkäriltä näin ollen toimia ja muodostaa lääkärille samalla virkavelvollisuuden toimia säännöksen edellyttämällä tavalla.[146] Pykälässä tarkoitetulla virkasuhteisella lääkärillä voidaan tarkoittaa myös lääketieteen opiskelijaa, joka työskentelee terveyskeskuksessa tai sairaalassa.

Lääkäreitä työskentelee sekä yksityisellä että julkisella sektorilla, eivätkä kaikki lääkärit tee töitä virkasuhteessa. Mielenterveyslaissa edellytetään monilta lääkäreiltä virkasuhteisuutta, erityisesti niissä tehtävissä, jotka pitävät sisällään julkisen vallan käyttämistä. Mielenterveyslakia kuitenkin muutettiin vuonna 2014 siten, että myös muu kuin virkasuhteessa oleva laillistettu lääkäri voi laatia tarkkailulähetteen laissa säädetyin edellytyksin. Tällä muutoksella on haluttu mahdollistaa tarkkailulähetteen laatiminen niissä tilanteissa, joissa potilaan tutkii muu kuin virkalääkäri, esimerkiksi työterveydessä tai opiskeluterveydenhuollossa.[147] Tämä parantaa sairastuneiden mahdollisuutta saada tarvittaessa tehokkaammin apua

---

[144] Tuori – Kotkas 2016, 554.
[145] HE 199/2013 vp, 25. Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 22 §:n mukaan laillistettu lääkäri päättää potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta.
[146] EOA 22.7.2022, dnro. 55/2022, 28.
[147] HE 199/2013 vp, 25.

omaan sairauteensa. Erona virkasuhteisiin lääkäreihin on kuitenkin se, että muilla lääkäreillä ei ole velvollisuutta lähetteen laatimiseen.[148]

Mielenterveyslain 9 §:n mukaan tarkkailulähetteen tulee sisältää *perusteltu kannanotto* siitä, ovatko tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämiseen edellytykset todennäköisesti olemassa. Lääkärin on näin ollen kuvattava tarkoin ne havainnot ja oireet, joiden perusteella hän pitää psykoosia todennäköisenä diagnoosina ja sairaalahoitoa välttämättömänä.[149] *Ojanen ja Mantere* ovat todenneet, että tarkkailulähetteessä on olennaista kuvata, miten henkilön todellisuudentajun puute on havaittu ja miten se on vaikuttanut potilaan kykyyn huolehtia itsestään ja terveydestään.[150]

Tarkkailulähetteen kirjoittamisen ja tarkkailuun ottamisen edellytyksenä on, että tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytyksen ovat *todennäköisesti* olemassa. Tarkkailulähetteen kirjoittamisen edellytyksenä ei näin ollen ole ehdoton varmuus sairauden luonteesta ja mielenterveyslain 8 §:n mukaisten edellytysten täyttymisestä.[151] Vaikka lain esitöiden mukaan tahdosta riippumattoman hoidon tarvetta koskeva arvio on luonteeltaan lääketieteellinen, liittyy psykiatrisen hoidon tarpeen arviointiin ja tarkkailulähetteen laatimiseen kuitenkin myös arvioitavan henkilön tai muun henkilön terveyden ja turvallisuuden vaarantumisen arviointi.[152] Arviossa on näin ollen otettava huomioon myös sellaisia seikkoja, joita ei pysty arvioimaan pelkän lääketieteellisen arvioinnin näkökulmasta.

Mielenterveyslain 9 a §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan tutkimuksen yhteydessä on selvitettävä, onko potilaan kotikunnan käytettävissä muita potilaan hoidon tarve huomioon ottaen sopivia ja riittäviä palveluja, joihin potilas voidaan ohjata. Tätä selvitystä ei kuitenkaan tarvitse tehdä, mikäli on ilmeistä, että muut palvelut eivät sovellu käytettäviksi tai ovat riittämättömiä. Tämä virke korostaa yhteisymmärryksessä potilaan kanssa toteutettavien palvelujen ensisijaisuutta. Lääkärin tuleekin lähtökohtaisesti aina tutkimuksensa jälkeen selvittää muiden käytössä olevien palveluiden sopivuus potilaan hoitoon ja niiden riittävyys.

---

[148] Tuori – Kotkas 2016, 555.
[149] Ojanen ja Mantere 2013.
[150] Ibid.
[151] AOA 3.1.2022, dnro. 8349/2020, 23; ks. myös HE 201/1989 vp, 17.
[152] HE 199/2013 vp, 24; ks. myös AOA 3.1.2022, dnro. 8349/2020, 11.

Prosessuaalisesti mielenterveyslain muutosten yhteydessä on haluttu korostaa, että tarkkailulähetteen laatiminen ja potilaan ottaminen tarkkailuun ovat itsenäisiä toimenpiteitä. Kuten jo aiemmin esitin, tarkkailulähetteen laatiminen on hoitoon määräämismenettelyn ensimmäinen vaihe. Tarkkailulähetteen laatiminen ei näin ollen tarkoita sitä, että henkilö otettaisiin tarkkailuun, eikä sitä, että hänet otettaisiin hoidettavaksi tahdostaan riippumatta.[153]

Tarkkailulähetteen laatiminen on kuitenkin välttämätön vaihe tässä monivaiheisessa prosessissa ja oikeuskäytännössä on korostettu tarkkailulähetteen merkitystä. Oikeus on muun muassa kumonnut ylilääkärin päätöksen tarkkailuun ottamisesta tilanteessa, jossa tarkkailulähetteestä puuttui arvio muiden mielenterveyspalveluiden soveltuvuudesta ja riittävyydestä.[154] Oikeuskäytännössä on niin ikään jätetty vahvistamatta ylilääkärin päätös tahdosta riippumattoman hoidon jatkamisesta, kun päätöstä hoitoon määräämisestä ei tarkkailulähetteen puuttumisen vuoksi ollut tehty lainmukaisessa järjestyksessä.[155]

3.4.2 Lääkärin suorittama tutkimus

Tarkkailulähete voidaan kirjoittaa ainoastaan *lääkärin suorittamien tutkimusten perusteella*. Lääkäri ei voi kirjoittaa henkilöstä tarkkailulähetettä näkemättä ja tutkimatta potilasta.[156] EOA on todennut, ettei tällaista tutkimusta voida lain mukaan suorittaa myöskään etänä, esimerkiksi videopuhelun välityksellä.[157] Tästä muodostuukin tutkielmani keskiössä oleva ongelma: henkilön ja lääkärin on kohdattava, jotta tutkimus voidaan suorittaa asianmukaisesti ja laillisesti.

Yksinkertaisin ratkaisu tähän tilanteeseen on se, että lääkäri lähtee henkilökohtaisesti tarkastamaan henkilön, jonka epäillään täyttävän tahdosta riippumattoman hoidon edellytykset. Mikäli lääkäri tekisi kotikäynnin, ei henkilöä tarvitsisi kutsua sairaalalle, eikä häntä tarvitsisi myöskään käydä hakemassa kotoaan ensihoidon ja poliisin toimesta. EOA onkin useissa ratkaisuissan pitänyt pääsääntönä sitä, että lääkäri tekee kotikäynnin henkilön luona.[158] Ymmärtääkseni tällaista palvelua ei kuitenkaan ole Suomessa enää

---

[153] HE 199/2013 vp, 32.
[154] Ks. Uudenmaan LO 7.11.1995, dnro. 4702/4710/95.
[155] Tuori – Kotkas 2016, 555–556.
[156] EOA 18.12.2008, dnro. 114/2007, 2. Myös terveydenhuollon ammattihenkilöstä annetun lain 15 §:n ammattieettisten velvollisuuksien mukaista on, että hoitopäätökset perustuvat lääkärin tekemään henkilökohtaiseen tutkimukseen.
[157] EOA 22.7.2022, dnro. 55/2022, 28.
[158] EOA 18.12.2008, dnro. 114/2007, 2.

laajasti tarjolla. Esimerkiksi lääkärilehden mukaan lääkäreiden tekemät kotikäynnit psyykkisten kriisitilanteiden vuoksi on lopetettu Helsingissä vuoden 2013 jälkeen.[159]

Vuonna 2002 osastonylilääkäri *Sami Räsänen* ja dosentti *Juha Moring* julkaisivat katsauksen päivystävien lääkäreiden kotikäynneistä psykiatristen potilaiden luona. Katsauksessa todettiin muun muassa, että lääkärin tulisi tehdä kotikäynti silloin, kun potilas ei pysty itse vastaamaan hoidostaan tai on itsemurhavaarassa. *Räsäsen* ja *Moringin* mukaan juuri tällaisissa tilanteissa lääkärin läsnäoloa tulisi lisätä, jotta mahdollistetaan välitön ja joustava kannanotto tarvittaviin hoitotoimenpiteisiin. Samalla saadaan viivytyksettä lääkärin kannanotto tarvittaviin lääkityksiin ja varmistetaan jatkohoitoon lähettäminen. Tämä käytäntö varmistaisi hoidon tehokkaan ja varhaisen aloittamisen, joten kotikäynnillä annettavan hyvän ja tehokkaan hoidon pitäisi olla kaikkien saatavilla asuinkunnasta riippumatta.[160]

Tällä hetkellä Suomessa itsemurhavaarassa tai psykoosissa olevan henkilön kohtaaminen kotona tai muualla terveydenhuollon toimipisteen ulkopuolella tapahtuu kuitenkin pääsääntöisesti poliisimiesten tai ensihoitajien toimesta. Poliisit eivät ole mielenterveystyön ammattilaisia, eikä heillä ole sellaista koulutusta, jonka perusteella he voisivat tehdä lääketieteellisiä arviointeja henkilöiden terveydentilasta. Huomionarvoista on myös se, ettei Suomessa ole laajasti käytössä ns. mielenterveysambulansseja[161], joissa olisi erityisesti mielenterveyden sairauksiin ja häiriöihin erikoistunutta henkilökuntaa. Tällaisia ensihoidon yksikköjä on käytössä muun muassa useassa kaupungissa Ruotsissa. Koska lääkärit eivät mene arvioimaan henkilöitä sairaalan tai terveyskeskuksen ulkopuolelle, päädytään usein tilanteeseen, jossa ensihoitajien ja poliisimiesten on saatava kuljetettua työtehtävillään tapaamansa tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytykset todennäköisesti täyttävät henkilöt lääkärin luokse.

3.5 Terveydenhuollon toimivalta henkilön kuljettamiseksi

Lääkäri ei voi kirjoittaa henkilöstä tarkkailulähetettä näkemättä ja tutkimatta potilasta. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa henkilö on lopulta kuljetettava hänen tahdostaan riippumatta sairaalaan tai

---

[159] Sariola 2013.
[160] Räsänen – Moring 2002.
[161] KK 16/2022 vp. Kansanedustaja Sofia Virran kirjallinen kysymys psykiatrisen ambulanssin toimintamallin kehittämisestä valtakunnallisesti. Kirjallisen kysymyksen mukaan esimerkiksi Turussa toimi lasten mielenterveysambulanssi vuosina 2009–2012, mutta toiminta on lopetettu. Kirjallisen kysymyksen allekirjoitti 7.2.2022 yhteensä 18 kansanedustajaa.

terveyskeskukseen, jotta lääkäri voi suorittaa tarvittavat tutkimukset. Tarkastelen seuraavaksi sitä, onko ensihoitajilla oikeus rajoittaa sellaisen henkilön vapautta tai koskemattomuutta, jolla epäillään olevan mielenterveyden sairaus tai häiriö, ja joka on tästä syystä kuljetettava terveydenhuollon toimintayksikköön. Ongelmaa ei lähtökohtaisesti ole niissä tilanteissa, joissa henkilö on itse halukas lähtemään sairaalaan, mutta kuten olen jo aikaisemmin todennut, voivat monet sairaudet aiheuttaa sairaudentunnottomuutta sairastuneessa ihmisessä. Myöskään itsetuhoinen henkilö ei aina ole valmis lähtemään ensihoidon mukaan vapaaehtoisesti.

Henkilön tuominen sairaalaan tai terveyskeskukseen hänen tahdostaan riippumattaan merkitsee voimakasta puuttumista hänen itsemääräämisoikeuteensa ja henkilökohtaiseen vapauteensa.[162] Perustuslakivaliokunta on todennut, että potilaan itsemääräämisoikeuteen voidaan puuttua vain mielenterveyslain 4 a luvun jonkin nimenomaisen toimivaltasäännöksen perusteella.[163] Nämä toimivaltuudet potilaan oikeuksien rajoittamiseen koskevat kuitenkin vain niitä henkilöitä, jotka on jo otettu tarkkailuun taikka hoitoon tai määrätty tutkimukseen.

Näiden mielenterveyslain 4 a luvun säännösten soveltamismahdollisuudet ovat näin ollen erittäin rajatut ja koskevat vain henkilöitä, jotka ovat jo potilaita mielenterveyslain 22 a §:n määritelmän mukaisesti. AOA on muun muassa ratkaisussaan 3.1.2022 (dnro. 8349/2020) todennut, että näitä säännöksiä ei voida vielä soveltaa sellaiseen henkilöön, josta on tehty tarkkailulähete, mutta jota ei ole vielä sen perusteella otettu tarkkailuun.[164] On näin ollen selvää, ettei näitä säännöksiä voida myöskään soveltaa sellaiseen henkilöön, joka tulisi toimittaa terveydenhuollon toimintayksikköön kyseisen tarkkailulähetteen kirjoittamiseksi.

Mielenterveyslain 4 a luvun säännösten rajaus aiheuttaa sen, ettei mielenterveyslaissa ole selkeitä toimivaltasäännöksiä niihin tilanteisiin, joissa henkilöä ei ole vielä otettu mielenterveyslain mukaiseen tarkkailuun. Tämän on todennut myös AOA ratkaisuissaan 3.1.2022 (dnro. 8349/2020) ja EOA ratkaisussaan 18.12.2008 (dnro. 114/4/07). Terveydenhuollon henkilökunnalla onkin yleisesti katsottu olevan

---

[162] Ks. esim. EOA 18.12.2008, dnro. 114/4/08, 3; EOA 9.1.2013, dnro. 4745/2011, 4.
[163] PeVL 34/2001 vp, 3–4.
[164] AOA 3.1.2022, dnro. 8349/2020, 15.

mahdollisuus rajoittaa yksilön oikeuksia ainoastaan pakkotilaan tai hätävarjeluun perustuen.[165] Myös hoitohenkilökunnan voimankäyttömahdollisuudet tehtäväpaikoilla ja kuljetustilanteissa ovat perustuneet juuri rikoslain 4 luvun 4 §:n hätävarjelua tai rikoslain 4 luvun 5 §:n pakkotilaa koskeviin säännöksiin. Tarkastelen seuraavaksi muutamaa oikeusasiamiehen ratkaisua, joista vallitseva laintulkinta käy hyvin selväksi.

EOA on katsonut ratkaisussaan 31.8.2005 (dnro. 85/2004) pakkotilana toteutetuksi tilanteen, jossa lääkäri oli lääkinnyt väkivaltaista potilasta vastoin tämän tahtoa, kun potilasta ei oltu saatu muuten siirrettyä ambulanssiin poliisin ja ensihoitohenkilöstön toimesta. EOA on ratkaisussaan 5.12.2013 (dnro. 4398/2012) todennut, ettei ensihoitohenkilökunnalla ole nykylainsäädännön perusteella toimivaltaa rajoittaa henkilön itsemääräämisoikeutta esimerkiksi sitomalla henkilöä paareihin, ellei kysymys ole pakkotilasta.[166] Ratkaisussa 5.10.2021 (dnro. 4702/2020) oli kyse muun muassa sairaalan henkilökunnan käytettävissä olevista keinoista luvattomasti poistuneen potilaan palauttamiseksi sairaalaan. EOA piti keinoja puutteellisina sairaalan alueen ulkopuolella, jossa henkilökunnan puuttumismahdollisuudet määräytyvät pelkästään rikoslain 4 luvun pakkotilaa ja hätävarjelua koskevien säännösten perusteella. EOA:n mukaan tätä ei voi pitää tyydyttävänä oikeustilana.[167] Sama kaava toistuu myös ratkaisussa 19.11.2012 (dnro. 2810/2010).

Ratkaisussa 19.11.2012 (EOA dnro. 2810/2010) oli kyse tilanteesta, jossa Turun yliopistollisen keskussairaalan vartija ei ollut lääkärin määräyksestä päästänyt henkilöä poistumaan sairaalasta psykoottisen ja itsetuhoisen käytöksen vuoksi. Kyseessä ei ollut mielenterveyslain 4 a luvun mukainen toiminta, koska henkilöä ei vielä oltu otettu sairaalassa tarkkailuun. EOA onkin todennut, ettei mielenterveyslaissa tai potilaslaissa ole sellaisia säännöksiä, jotka olisivat antaneet lääkäreille tai muulle terveydenhuoltohenkilökunnalle oikeuden estää henkilöä poistumasta päivystyksestä tilanteessa, jossa henkilöä oltiin vasta lähettämässä sairaalaan tarkkailuun. EOA totesi, että kyseessä on kuitenkin ollut sellainen kantelijan turvallisuuden ja terveyden kannalta pakottava vaaratilanne, että asiassa on voitu turvautua pakkotilasäännökseen. EOA on katsonut lääkärin toimineen tilanteessa pakkotilassa, ja potilaan poistumisen estäminen

---

[165] Ks. esim. AOA 3.1.2022, dnro. 8349/2020; EOA 5.10.2021, dnro. 4702/2020; EOA 19.11.2012, dnro. 2810/4/10; EOA 31.8.2005, dnro. 85/2004.
[166] EOA 5.12.2013, dnro. 4398/2012, 6.
[167] EOA 5.10.2021, dnro. 4702/2020, 10.

on ollut arvioitavassa tilanteessa tarpeellista ja puolustettavaa. EOA:n mukaan myös vartijan menettelyssä on ollut kyse pakkotilasta, eikä hänenkään menettelyään ole pidettävä lainvastaisena. EOA on kuitenkin korostanut, että mielenterveyslain tai potilaslain perusteella ei saa puuttua kenenkään henkilökohtaiseen vapauteen siinä tilanteessa, jossa häntä ollaan lähettämässä sairaalaan tarkkailtavaksi.[168]

Mielenterveyslaissa ei ole olemassa säännöksiä siitä, että hoitohenkilökunta voisi käyttää voimakeinoja potilaan liikkumisvapauden rajoittamiseksi niissä tilanteissa, joissa potilas on sairaalan alueen ulkopuolella tai kun henkilö tulee noutaa sairaalaan sairaalan alueen ulkopuolelta.[169] On nähdäkseni selvää, että tällä hetkellä hoitohenkilökunnan toiminta perustuu tällaisissa tilanteissa poikkeuksetta juuri rikoslain 4 luvun hätävarjelua ja pakkotilaa koskeviin säännöksiin. Nämä rikoslain oikeuttamisperusteet ovat mahdollistaneet sairaanhoitajille ja ensihoitajille puuttumisen yksilön oikeuksiin tilanteissa, joissa se muuten olisi katsottu lainsäädännön mukaan rangaistavaksi. Tämä on mahdollistanut tilanteet, joissa ensihoitajat ovat esimerkiksi voineet tarttua kiinni psykoosissa olevasta henkilöstä, joka on yrittänyt satuttaa itseään tai muita. Tarkastelen seuraavaksi lyhyesti näitä rikoslain oikeuttamisperusteita.

Vastuuvapausperusteista säädetään rikoslain 4 luvussa. Hallituksen esityksen HE 44/2022 vp mukaan käsitteellä vastuuvapausperuste tarkoitetaan kaikkia niitä poikkeuksellisia seikkoja, jotka perustelevat tekijän vapauttamisen muutoin uhkaavalta rikosvastuulta.[170] Oikeuttamisperusteet kumoavat teon oikeudenvastaisuuden, kun taas anteeksiantoperusteet poistavat tekijän syyllisyyden ja teon moitittavuuden. Oikeuttamisperusteen soveltuessa teon katsotaan olevan sallittu, eli teko on oikeusjärjestyksen hyväksymä.[171]

Hätävarjelusta säädetään rikoslain 4 luvun 4 §:n ensimmäisessä momentissa seuraavasti:

> Aloitetun tai välittömästi uhkaavan oikeudettoman hyökkäyksen torjumiseksi tarpeellinen puolustusteko on hätävarjeluna sallittu, jollei teko ilmeisesti ylitä sitä, mitä on pidettävä kokonaisuutena arvioiden puolustettavana, kun otetaan huomioon hyökkäyksen laatu ja voimakkuus, puolustautujan ja hyökkääjän henkilö sekä muut olosuhteet.

---

[168] EOA 5.12.2013, dnro. 4398/2012, 7.
[169] AOA 28.5.2021, dnro. 164/2021, 3.
[170] HE 44/2002 vp, 99.
[171] Ibid., 16; ks. myös Lappi-Seppälä et al. 2022, 167–168.

Hätävarjelu on näin ollen puolustautumista oikeudetonta hyökkäystä vastaan. Teon tulee olla sekä tarpeellista että kokonaisuutena arvioiden puolustettavaa. Lain esitöissä on esimerkiksi erikseen mainittu, ettei vähäarvoisen omaisuuden pelastamiseksi ole missään tilanteessa lupa aiheuttaa vakavia henkeen tai terveyteen kohdistuvia vammoja.[172] Vaikka säännöksen perusteella voidaan lähtökohtaisesti suojata mitä hyvänsä oikeudellisesti merkittävää etua, on hätävarjelun edelleen tarkoitettu olevan keino ennen kaikkea yksilön turvallisuuden ja hyvinvoinnin suojaamiseksi.[173]

Pakkotilasta säädetään rikoslain 4 luvun 5 §:n ensimmäisessä momentissa seuraavasti:

> muun kuin edellä 4 §:ssä tarkoitetun, oikeudellisesti suojattua etua uhkaavan välittömän ja pakottavan vaaran torjumiseksi tarpeellinen teko on pakkotilatekona sallittu, jos teko on kokonaisuutena arvioiden puolustettava, kun otetaan huomioon pelastettavan edun ja teolla aiheutetun vahingon ja haitan laatu ja suuruus, vaaran alkuperä sekä muut olosuhteet.

Pakkotila tarkoittaa näin sellaista tilannetta, jossa oikeudellisesti suojatun edun pelastamiseksi pakottavasta vaarasta joudutaan uhraamaan jokin toinen oikeudellisesti suojattu etu. Hätävarjelun ja pakkotilan tärkeimpänä erottavana tekijänä on pidetty uhkaavan vaaran laatua. Hätävarjelussa vaara on aina oikeudeton hyökkäys ja pakkotilassa taas jokin muu vaara.[174] Pakkotilan on katsottu voivan syntyä myös sellaisissa tilanteissa, joissa asianomainen vaarantaa esimerkiksi omaa terveyttään.[175] Lain esitöiden mukaan hätävarjelun tavoin myös pakkotila on viimesijainen keino asian hoitamiseksi. Tämä tarkoittaa, ettei tilannetta voida hoitaa muilla asianmukaisilla keinoilla, kuten esimerkiksi turvautumalla viranomaisapuun. Teon oikeudenmukaisuus punnitaan lopulta intressivertailun kautta.[176]

Terveydenhuollon henkilökunnan toimivaltuuksien perustuminen pitkälti pakkotilaa ja hätävarjelua koskeviin säännöksiin ei ole ongelmatonta ja se on saanut osakseen myös laajasti kritiikkiä. Esimerkiksi apulaisoikeusasiamies Sakslin on viimeksi vuonna 2021 todennut, ettei vallitseva tilanne ole täsmällisten ja tarkkarajaisten säännösten puuttuessa tyydyttävä.[177] AOA on pitänyt potilaan perusoikeuksien kannalta ongelmallisena erityisesti sitä, ettei sallitusta rajoittamisesta, rajoitusten käytön edellytyksistä ja

---

[172] HE 44/2002 vp, 16; ks. myös Lappi-Seppälä et al. 2022, 168.
[173] Ibid., 115.
[174] Lappi-Seppälä et al. 2022, 90.
[175] Backman 2004, 399.
[176] He 44/2002 vp, 119–120.
[177] AOA 28.5.2021, dnro. 164/2021, 4.

noudatettavasta menettelystä ole kirjoitettua lainsäädäntöä.[178] Oikeusasiamies Paunio taas totesi vuonna 2008, etteivät mielenterveyslain säännökset potilaan noutamisesta terveyskeskukseen tutkittavaksi hänen tahdostaan riippumatta täytyä perustuslaissa asetettuja edellytyksiä perusoikeuksia rajoittavalle lainsäädännölle – erityisesti täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta.[179]

Nähdäkseni ongelma on monin tavoin sama, kuin yksityisen turvallisuusalan toimivaltanormien kokonaisuudessa. *Timo Kerttula* on yksityistä turvallisuusalaa koskevassa väitöskirjassaan todennut, että oikeuttamisperusteet on lähtökohtaisesti säädetty yksityishenkilöiden käytettäviksi täysin poikkeuksellisissa tilanteissa, eikä niitä ole näin ollen tarkoitettu tai suunnitellun ammattimaiseen käyttöön.[180] Terveyhdenhuollon henkilökunta, erityisesti ensihoidossa työskentelevät ensihoitajat, käyttävät näitä oikeuttamisperusteita kuitenkin osittain ammattimaisesti, jolloin pakkotilaa ja hätävarjelua koskeva sääntely muodostaa käytännössä merkittävän lisän heidän toimivaltuuksiinsa.

Lähtökohtana tulisi olla se, että sellaiset tilanteet, joissa toimintaa joudutaan perustelemaan jokaiselle kuuluvien pakkotilaa ja hätävarjelua koskevalla sääntelyllä, olisivat mahdollisimman vähäisiä. Tästä syystä olisikin nähdäkseni lainsäädännön selkeyden ja oikeusturvanäkökulmien kannalta järkevää, että terveydenhuollolle säädettäisiin omat tarkkarajaiset ja suppeat toimivaltuudet sellaisiin tilanteisiin, joissa hoitoon määräämisen edellytykset todennäköisesti täyttyvät ja henkilön liikkumisvapautta on henkilön terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi rajoitettava sairaalan alueen ulkopuolella tai henkilön noutamiseksi sairaalaan tarkkailulähetteen kirjoittamista varten. Ajatuksena ei kuitenkaan ole se, että ensihoitajat lähtisivät vaarantamaan omaa turvallisuuttaan tehtävillä. Tästä syystä jatkossakin aggressiivisten ja muuten vaarallisten henkilöiden kohdalla poliisin kutsuminen paikalle olisi ensisijanen toimenpide.

3.6 Perus- ja ihmisoikeudet tahdosta riippumattomassa hoidossa

Tarkkailulähetteen kirjoittamisessa ja mielenterveyslain tahdosta riippumattomassa hoidossa on kysymys julkisen vallan käyttämisestä perusoikeusherkässä asiassa. EOA on toistuvasti todennut potilaan

---

[178] AOA 3.1.2022, dnro. 8349/2020, 15.
[179] EOA 18.12.2008, dnro. 114/2007. Huomioitavaa on, että sääntelyä on tämän jälkeen täsmennetty lailla 438/2014. Uusi sääntely ei kuitenkaan ole ratkaissut kaikkia niitä ongelmia, jotka Paunio on esittänyt täsmällisten ja tarkkarajaisten säännösten puutteesta.
[180] Kerttula 2010, 440.

noutamisen terveyskeskukseen hänen tahdostaan riippumattaan merkitsevän voimakasta puuttumista tämän itsemääräämisoikeuteen ja henkilökohtaiseen vapauteen.[181] Tahdosta riippumattoman hoidon tarkoitus on hyvä, koska hoidolla turvataan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, mutta samalla hoitoon määrättävän perus- ja ihmisoikeuksiin joudutaan puuttumaan rajoittavasti. Ääritilanteissa puuttuminen voi tapahtua jopa voimakeinoja käyttämällä poliisin toimesta. Tarkastelen tässä alaluvussa niitä perus- ja ihmisoikeuksia, joita tahdosta riippumattomalla hoidolla voidaan suojella ja niitä, joiden rajoittamiseen lainsäädäntö antaa viranomaisille toimivaltaa.

Mielenterveyslain esitöissä lain tavoitteiksi määritellään muun muassa annettavan hoidon painopisteen ohjaaminen entistä korostetummin avohoitoon ja tahdosta riippumatta annettavan hoidon edellytysten selkeyttämisen.[182] Samalla on pyritty muun muassa lisäämään inhimillisen vuorovaikutuksen keinoin tapahtuvan hoidon ja kuntoutuksen toteuttamisen edellytyksiä sekä parantamaan yksilön oikeusturvaa.[183] Henkilön määrääminen tahdosta riippumattomaan hoitoon sellaisessa tilanteessa, jossa hän ei kykene sairautensa vuoksi itse ymmärtämään hoidon tarvetta, voi olla erittäin tärkeää henkilön terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi. Samalla kokonaisuuteen saattaa liittyä myös merkittävä yhteiskunnallinen intressi, koska hoitoon määräämisellä voidaan tietyissä tilanteissa varmistaa myös muiden henkilöiden terveys tai turvallisuus.[184]

Perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Ihmisarvon turvaaminen on oikeusjärjestyksen keskeinen tehtävä. Valtiosääntöoikeudessa ihmisarvo on Suomessa ymmärretty perinteisesti yleisenä valtiosääntöperiaatteena, joka vaikuttaa perusoikeusjärjestelmän taustalla ja yksittäisiä perusoikeuksia tarkentavana käsitteenä.[185] Ihmisarvon käsite viittaa kaikkien ihmisyksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen ja ihmisarvon loukkaamattomuuden vaatimuksessa ilmenee perustavanlaatuisten oikeuksien yleisinhimillinen perusta.[186]

---

[181] EOA 9.1.2013, dnro. 4745/2011, 4.
[182] HE 201/1989 vp, 1; ks. myös Lötjönen 2004, 1409.
[183] Ibid, 1.
[184] HE 199/2013 vp, 14.
[185] Melander 2008, 193; Niemi 2019, 341.
[186] HE 309/1993 vp, 42; ks. myös Saraviita 2011, 121.

Viranomaisten toimivaltuuksien taustalla vaikuttaa perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetty *laillisuusperiaate*, jonka mukaisesti julkisen vallan käytön tulee kaikissa tilanteissa perustua lakiin. Perustuslain 22 §:ssä säädetään siitä, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.[187] Julkiselle vallalle asetettu *turvaamisvelvollisuus* korostaa perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen merkitystä yhteiskunnassa. Perusoikeudet sitovatkin julkista valtaa kaikessa sen toiminnassa.[188]

Virkasuhteisen lääkärin velvollisuus tarkkailulähetteen laatimiseen ja henkilön hoitoon toimittamiseen voidaan katsoa korostavan erityisesti potilaan oikeutta hoitoon sekä yhteiskunnan vastuuta niistä henkilöistä, jotka ovat sairastuneet mielenterveyden sairauksiin tai häiriöihin.[189] Oikeus välttämättömään huolenpitoon on jokaisella. Välttämättömällä huolenpidolla tarkoitetaan muun muassa sellaisia palveluita, joilla turvataan ihmisarvoinen elämä ja luodaan jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisina jäseninä.[190] Hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti lääkärin käyttämien keinojen on oltava järkevässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään.

Tahdosta riippumattomalla hoidolla voidaan toteuttaa perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaista julkiselle vallalle asettua velvoitetta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan henkilön perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään huolenpitoon voidaan tarvittaessa turvata myös henkilön itsemääräämisoikeutta rajoittamalla.[191] Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 86/1998) 2 ja 3 artikla asettavat viranomaisille positiivisen toimintavelvoitteen, jonka EOA on katsonut joissakin tapauksissa edellyttävän, että terveydenhuoltoviranomainen käyttää sille laissa säädettyä toimivaltaa henkilön määräämiseksi hoitoon tämän tahdosta riippumatta.[192] Tahdosta riippumattomalla hoidolla voidaan turvata myös perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaisesti yksilön oikeus elämään niissä tilanteissa, joissa henkilö on sairautensa vuoksi itsetuhoinen tai muuten vaarassa. Samalla voidaan varmistaa, ettei henkilö vaaranna muiden ihmisten terveyttä tai turvallisuutta.

---

[187] Husa – Pohjolainen 2014, 209. Käytännössä säännös edellyttää kaikessa toiminnassa ”perusoikeusystävällisen” vaihtoehdon ja tulkinnan valitsemista.
[188] HE 309/1993 vp, 75.
[189] HE 199/2013 vp, 14.
[190] Husa – Pohjolainen 2014, 198–201; ks. myös Saraviita 2005, 467.
[191] PeVL 5/2006 vp, 2.
[192] EOA 26.4.2012, dnro 3106/2010. 4.

Henkilön kiinniottaminen ja toimittaminen terveyskeskukseen merkitsee voimakasta puuttumista hänen perusoikeuksiinsa. Vapauden ja fyysisen koskemattomuuden suojan on katsottu olevan erityisen tärkeä, koska se on samalla edellytys muiden perusoikeuksien käyttämiselle. Tahdosta riippumattoman hoidon onkin oikeuskirjallisuudessa katsottu merkitsevän väistämättä olennaista perusoikeuksien tason laskua ihmisen elinolosuhteissa.[193] Mielenterveyslain esitöiden mukaan tahdonvastainen hoito ei saa muodostua pelkäksi vapaudenmenetykseksi, vaan vapauden menetyksen aikana potilasta on myös hoidettava lääketieteellisesti hyväksyttävällä tavalla. Potilaan psyykkisen sairauden hoidossa onkin lopulta kysymys siitä, että sillä turvataan potilaan oikeus välttämättömään huolenpitoon myös niissä tilanteessa, joissa hän ei itse kykene päättämään hoidostaan.[194]

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen antaa yksilölle suojaa muun muassa pakolla toteutettavia lääketieteellisiä toimenpiteitä vastaan.[195] Perustuslakivaliokunta on kehittänyt perustuslain 7 §:n perusoikeuksista yläkäsitteen ”henkilön itsemääräämisoikeus”.[196] Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa säädetään yksilön oikeudesta vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Artiklan mukaan keneltäkään ei saa riistää hänen vapauttaan, paitsi lain määräämässä järjestyksessä. Vapauden rajoitus on mahdollista lain nojalla muun muassa heikon mielenterveyden vuoksi.[197] Oikeudesta elämään voidaan johtaa myös julkisen vallan velvollisuus sellaisiin toimiin, joilla edistetään elämän edellytyksiä.[198]

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tuomiossaan *Winterwerp v. Alankomaat* 24.10.1979 eritellyt kolme lisäedellytystä psykiatriselle vapaudenriistolle. Edellytykset vastaavat pitkälti mielenterveyslaissa säädettyjä edellytyksiä. Ensimmäisenä edellytyksenä on se, että henkilön on luotettavan lääketieteellisen näytön perusteella katsottava olevan ”mielenterveydeltään epäterve” (unsoud mind). Toisena lisäedellytyksenä on se, että mielenterveyden häiriön on oltava luonteeltaan sellainen, että se edellyttää tahdosta riippumatonta hoitoa. Kolmantena lisäedellytyksenä on se, että vapaudenrajoituksen kesto on rajattava

---

[193] Saraviita 2011, 128
[194] HE 113/2001 vp, 22.
[195] AOA 3.1.2022, dnro. 8349/2020, 14; ks. myös Husa – Pohjolainen 2014, 143.
[196] PeVL 39/2001 vp, 2.
[197] EIS 5 artikla kohta 1e.
[198] Husa – Pohjolainen 2014, 142.

henkilön häiriön tai sairauden kestoon, eikä vapaudenrajoitusta saa jatkaa pidempää kuin on välttämättä tarpeen.[199] EIT on myös korostanut sitä, ettei keneltäkään saa riistää vapautta pelkästään henkilön valtavirrasta poikkeavien näkemysten tai käyttäytymisen vuoksi.[200]

Vapaudenriistolla tarkoitetaan sellaisia järjestelyjä, joilla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä rajatusta olinpaikasta. Myös tätä lievempää toimenpidettä voidaan pitää vapaudenriistona, jos vapauden rajoitus rinnastuu lukittuun tilaan sijoittamiseen esimerkiksi kestonsa tai asteensa vuoksi.[201] Vapaudenriiston hyväksyttäviä perusteita ei ole lueteltu tarkasti perustuslain 7 §:ssä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleessa on sen sijaan rajattu ne tilanteet, joissa vapauden rajoittaminen on mahdollista. EOA on muun muassa ratkaisussaan 31.12.2021 (dnro. 4180/2020) todennut mielenterveyslain mukaisen tahdosta riippumattoman hoidon olevan vapaudenriistoon oikeuttava toimenpide.[202] Sekä Euroopan ihmisoikeussopimus että kansallinen perustuslaki edellyttävät vapaudenmenetyksen tapahtuvan lain määräämässä järjestyksessä.

Mielenterveyslain 7 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Henkilökohtaisen koskemattomuuden rajoituksista, vapautensa menettäneen oikeuksista ja tahdosta riippumattomaan hoitoon ottamisen edellytyksistä on kaikista säädettävä lailla.[203] Vapautensa menettäneellä tarkoitetaan muun muassa henkilöä, joka on määrätty tahdosta riippumattomaan hoitoon mielenterveyslain mukaisesti.[204] Perusoikeusuudistuksen yhteydessä katsottiin, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksien rajoittaminen ei ole mahdollista erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitosvallan perusteella.[205] Henkilön vapaudenmenetys mielenterveyslain tahdosta riippumattoman hoidon vuoksi ei näin ollen sellaisenaan muodosta julkiselle vallalle oikeutta rajoittaa hänen muita perusoikeuksiaan.[206]

Perustuslain 7 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää

---

[199] Winterwerp v. Alankomaat 24.10.1979, kohta 39.
[200] Ibid, kohta 37.
[201] HE 309/1993 vp, 48; ks. myös Husa – Pohjolainen 2014, 144.
[202] AOA 31.12.2021, dnro. 4180/2020, 12.
[203] HE 309/1993 vp, 48; PeVL 37/2000 vp, 3.
[204] PeVL 34/2001 vp, 2.
[205] HE 309/1993 vp, 25.
[206] PeVL 34/2001 vp, 2.

tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Tahdosta riippumattomassa hoidossa olevien henkilöiden perusoikeussuoja vapaudenrajoituksien osalta muodostuu siitä, että vapaudenrajoitukset sisältävät päätökset on voitava saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi ja vapautensa menettäneen oikeudet on säädettävä lailla.[207] Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissä tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Liikkumisvapaus kytkeytyy vahvasti yksilön henkilökohtaiseen vapauteen ja itsemääräämisoikeuteen. Liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden raja ei aina ole yksiselitteisesti määriteltävissä ja yksilön toimintamahdollisuuksien kannalta kyse onkin usein vain aste-eroista.[208]

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla turvaa yksityiselämän suojaa. Artiklan 2 kohdan mukaan viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan yksityiselämän suoja pitää sisällään henkilön fyysisen ja henkisen koskemattomuuden lisäksi myös henkilön fyysiseen ja sosiaaliseen identiteettiin liittyvät seikat.[209]

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Jokaisella on myös oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut

---

[207] Saraviita 2011, 128.
[208] Hämeen-Anttila 2018, 17.
[209] AOA 3.1.2022, dnro. 8349/2020, 14.

oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet[210] tulee turvata lailla. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kohdan mukaan henkilö, jolta on riistetty hänen vapautensa pidättämällä tai muuten, on oikeus vaatia tuomioistuimessa, että hänen vapaudenriistonsa laillisuus tutkitaan viipymättä ja että hänet vapautetaan, mikäli toimenpide ei ole laillinen.

Kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimiva eurooppalainen komitea, on viimeksi vuonna 2021 korostanut sitä, että sairaanhoito vastoin potilaan tahtoa on jyrkkä toimenpide, jolla loukataan henkilön oikeutta vapauteen. Tästä syystä komitea on korostanut riippumattoman elimen merkitystä prosessissa ja sitä, että tuomioistuimen tulisi useammin päättää henkilön tilanteesta sairaalassa tapahtuvan kuulemisen perusteella. Potilaalla on oltava tosiallinen mahdollisuus tulla kuulluksi ja oikeus oikeusapuun.[211] Komitea on myös todennut neljä päivää kestävän tarkkailun olevan osittain ongelmallinen järjestely. Komitea on vuonna 2021 kiinnittänyt huomiota myös siihen, ettei tämä vapauden rajoittaminen tavallisesti perustu muodolliseen kirjalliseen päätökseen (*formal decision in writing*), eivätkä potilaat saa vapaudenmenetyksestä erillistä kirjallista päätöstä. Komitea antoi suosituksen mielenterveyslain muuttamiseksi siten, että koko vapaudenrajoitus perustuu alusta alkaen muodolliseen kirjalliseen päätökseen, jossa on kattavat perustelut ja tiedot muutoksenhakukeinoista.[212]

---

[210] Husa – Pohjolainen 2014, 160. Hyvän hallinnon käsitteellä tarkoitetaan sellaista toimintaa, jossa asianosaisten oikeudet ja intressit tulevat mahdollisimman hyvin turvatuiksi. Hyvään hallintoon kuuluu muun muassa vaatimus virkatoiminnan puolueettomuudesta, hallinnon palveluperiaate sekä oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös.
[211] CPT/Inf (2021) 7, kohta 92.
[212] Ibid, kohta 90.

4 MIELENTERVEYDEN SAIRAUDET JA HÄIRIÖT POLISIIN TEHTÄVÄNÄ

4.1 Poliisin tehtävistä yleisesti

Poliisilla tarkoitetaan suvereenin valtion viranomaisorganisaatiota, jonka tehtävänä on rikosten selvittäminen, vähentäminen ja yleisen turvallisuuden ylläpitäminen. Poliisi onkin osa monimuotoista turvallisuusalan verkostoa ja laajaa turvallisuushallinnon viitekehystä.[213] Poliisitoiminnassa on lähtökohtaisesti kyse Suomessa olevien ihmisten turvallisuuden varmistamisesta ja poliisi toimii Suomen valtion sisäisen turvallisuuden yleisviranomaisena.[214] Tarkastelen tässä osiossa poliisin tehtäviä, toimivaltaa ja mielenterveyslain 30 §:n mukaista poliisin toimintavelvollisuutta. Tarkasteluni keskittyy erityisesti niihin toimivaltanormeihin, jotka luovat poliisille oikeuksia juuri terveydenhuollon virka-aputehtävillä ja yleisesti sellaisilla tehtävillä, joissa poliisi on velvollinen puuttumaan sellaisen henkilön oikeuspiiriin, joka sairastaa mielenterveyden sairautta tai häiriötä.

Keskeinen poliisioikeudellinen säädös Suomessa on poliisilaki (872/2011), joka tuli voimaan 1.1.2014. Uudella poliisilailla kumottiin tuolloin vanha poliisilaki (493/1995), jota edelsi poliisin järjestysmuotoa ja yleistä toimivaltaa koskeva poliisilaki (84/1966). Poliisilakien 50 vuotta kestäneen ajanjakson aikana lainsäädännön kehityksessä on yhä korostuneemmin noussut esiin lakisidonnainen perusoikeusajattelu ja ihmisoikeuksien suoja. Tämä kehitys on kaventanut erityisesti vakiintuneeseen käytäntöön perustuvaa viranomaisvaltaa.[215]

Perusoikeuksien suojan korostuminen on edellyttänyt myös poliisin toimivaltuuksiin liittyvän sääntelyn täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa kirjoittamista.[216] Uusimman poliisilain esitöissä perus- ja ihmisoikeusnäkökulman todetaan korostuneen entisestään. Huomiota on kiinnitetty perustellusti perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädettyyn laillisuusperiaatteeseen. Oikeusvaltioperiaatteen tulkinta on johtanut siihen, että aikaisemmin poliisilain nojalla annettuja asetuksia on ollut tarpeen siirtää poliisilakiin.[217]

---

[213] Taponen 2022, 118.
[214] Käyhkö 2002, 24.
[215] HE 57/1994 vp, 4.
[216] Ibid, 4.
[217] HE 224/2010 vp, 15–16.

Poliisilaki on yleislaki, jossa säännellään poliisin toimintaa ja toimivaltuuksia. Poliisin tehtävät määritellään poliisilain 1 luvun 1 §:ssä.

> 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.
>
> Poliisi suorittaa lisäksi lupahallintoon liittyvät ja muut sille laissa erikseen säädetyt tehtävät sekä antaa jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua. Jos on perusteltua syytä olettaa henkilön kadonneen tai joutuneen onnettomuuden uhriksi, poliisin on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin henkilön löytämiseksi.

Poliisilaissa mainitut poliisin tehtävät kattavat näin ollen ison osan sisäisen turvallisuuden tehtäväkentästä. Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän näkökulmasta poliisia voidaan perustellusti pitää keskeisenä julkista valtaa käyttävänä viranomaisorganisaationa, joka toimii ympäri maata 24 tuntia vuorokaudessa. Muita turvallisuusviranomaisia Suomessa ovat muun muassa Rajavartiolaitos, Tulli ja Puolustusvoimat.

Poliisitoiminnan tavoitteena on yhteiskuntaa ja yksityisiä uhkaavien vaarojen torjuminen valtion käsky- ja pakkovaltaa käyttäen. Poliisitoiminnalla pyritään turvallisuuden luomiseen ja ylläpitämiseen, mikä tekeekin poliisista tärkeän ja välttämättömän osan toimivaa oikeusvaltiota. Tavoitetilana on normaaliksi katsottava, rauhallinen tilanne yhteiskunnassa, jossa yksilön ja yhteiskunnan tärkeitä arvoja suojellaan.[218] Poliisille on lainsäädännössä annettu valta ja velvollisuus suorittaa tehtäväänsä tarvittaessa puuttumalla yksityisten lailla, usein perustuslain tasoisesti, suojattuihin oikeuksiin. Tarvittaessa poliisi voi toteuttaa näitä tehtäviään pakolla eli fyysistä voimaa käyttäen tai voimankäytöllä uhaten. Poliisitoiminta ja erityisesti juuri poliisioikeudellinen voimankäyttö joutuvat helposti jännityssuhteeseen perusoikeuksien kanssa.[219]

Poliisin tehtävät voidaan jaotella toiminnallisesti neljään päälohkoon: valvonta- ja hälytystoiminta, rikostorjunta, lupahallinto sekä muut tehtävät, kuten virka-apuasiat. Poliisi ylläpitää järjestystä ja

---

[218] Helminen et al. 2012, 1–3.
[219] Ibid.

turvallisuutta suorittamalla häiriöiden ja loukkausten estämiseksi valvontaa ennen muuta julkisilla paikoilla sekä tarkkailemalla henkilöitä, jotka saattavat aiheuttaa niitä. Tarvittaessa poliisi puuttuu uhkaaviin tai käynnissä oleviin järjestyshäiriöihin ja rikostekoihin. Liikenteen valvonta ja liikennerikoksiin puuttuminen muodostaa niin ikään tärkeän tehtäväkokonaisuuden.[220] Poliisi tekee monipuolista turvallisuustyötä ja laajaa yhteistyötä lakisääteisten tehtäviensä toteuttamiseksi.

4.2 Poliisi toimintaa ohjaavat yleiset periaatteet

Lainsäädännössä on sekä poliisin toimivaltaa luovia että niitä rajoittavia säännöksiä. Poliisin yleisistä toimivaltuuksista säädetään poliisilain 2 luvussa. Poliisilain 2 luvun mukaisten toimivaltuuksien käyttöön yksittäistilanteissa vaikuttavat poliisilain 1 luvun yleisperiaatteet. Lisäksi hallintolakia ja hallintolain hyvän hallinnon perusteita sovelletaan poliisin toimintaan sen käyttäessä välitöntä julkista valtaa poliisilain nojalla.[221] Hallintolakia ei kuitenkaan hallintolain 4 §:n 1 momentin mukaan sovelleta esitutkintaan tai poliisitutkintaan. Käyn seuraavaksi läpi poliisilain yleiset periaatteet, jotka ohjaavat poliisin toimintaa. Aloitan kuitenkin tarkasteluni perustuslain 22 §:stä, joka on keskeinen normi poliisin toimivallan tarkastelussa.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä velvollisuus sitoo julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa. Perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ei voida pitää riittävänä sitä, että julkinen valta ainoastaan rajoittaa omaa puuttumistaan perusoikeuksiin. Julkisen vallan tulee myös kohdistaa aktiivisia toimenpiteitä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi ne toimenpiteet, joilla poliisi pyrkii suojelemaan yksilön perusoikeuksia ulkopuolisilta loukkauksilta.[222]

Perustuslain 22 § luo näin ollen poliisille velvollisuuden käyttää tehtäväpiirinsä kuuluvia toimivaltuuksia perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Tämä velvollisuus on noussut esiin myös EIT:n ratkaisukäytännöissä. Muun muassa ratkaisuissa *Kontrova v. Slovakia 31.5.2007* Slovakian poliisin todettiin laiminlyöneen velvollisuutensa ryhtyä ehkäiseviin toimenpiteisiin sellaisten yksilöiden

---

[220] Helminen et al. 2012, 3–4.
[221] Mäenpää 2008, 51.
[222] HE 309/1993 vp, 75.

suojelemiseksi, joiden henki oli vaarassa rikollisen toiminnan vuoksi. Poliisin velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksia on tarkasteltu myös ratkaisussa *Ouranio Toxo ym. v. Kreikka 20.10.2005,* jossa viranomaiset eivät olleet toteuttaneet olosuhteisiin nähden riittäviä toimenpiteitä tilanteessa, jossa poliittisen puolueen pääkonttorin avaaminen oli aiheuttanut väkivaltaisia mielenosoituksia Flórinan kaupungissa. Poliisi oli myös laiminlyönyt velvollisuuttaan ryhtyä toimiin ihmisoikeuksien turvaamiseksi tilanteessa, jossa väkivaltainen ryhmä oli hyökännyt puolueen pääkonttorille.[223]

Poliisilain 1 luvun 2 §:n mukaan poliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Säännös koskee kaikkea poliisitoimintaa ja on vahvasti sidoksissa edellä esittelemääni perustuslain 22 §:n mukaiseen turvaamisvelvoitteeseen.[224] Jo 1970-luvun alussa *Kari Sinisalo* on todennut kansalaisten perusoikeuksien rajoittavan poliisin toimivallan käyttöä poliisitehtävillä.[225] Poliisilainsäädäntöön pykälän edustama periaate on kuitenkin lisätty vasta uusimman poliisilain voimaantulon yhteydessä. Tällainen sääntely nähtiin lain esitöissä perustelluksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien oikeasuhtaisen toteutumisen varmistamiseksi.[226]

Poliisilain 1 luvun 3 §:n mukaan poliisin toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Tämä ns. *suhteellisuusperiaate* ohjaa ja rajoittaa niitä keinoja, joita poliisi voi käyttää tavoiteltuun päämäärään pääsemiseksi. Poliisin toimenpiteet ja niistä mahdollisesti aiheutuvat haitat on periaatteen mukaan oltava järkevässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Poliisilain esitöiden mukaan suhteellisuusperiaatteen soveltaminen voi tietyissä tilanteissa johtaa myös toimenpiteestä luopumiseen.[227]

Toimenpiteestä luopumisesta säädetään poliisilain 1 luvun 9 §:ssä, jonka ensimmäisen momentin mukaan poliisilla on oikeus luopua toimenpiteestä, jos sen loppuun suorittaminen voisi johtaa

---

[223] HE 224/2010 vp, 71–72.
[224] HE 309/1993, 31; ks. myös Helminen et al. 2012, 204.
[225] Sinisalo 1973, 81.
[226] HE 224/2010 vp, 17.
[227] Ibid, 72; ks. myös Rantaeskola 2014, 29.

kohtuuttomaan lopputulokseen tavoiteltavaan päämäärään nähden. Säännöksellä pyritään estämään sellaiset tilanteet, joissa poliisin toiminta aiheuttaisi sivullisille tai kohdehenkilölle suurempaa haittaa kuin torjuttava oikeudenloukkaus tai häiriö olisi aiheuttanut.[228] Poliisilain esitöiden mukaan pykälän perusteella toimenpiteistä voidaan luopua tai niiden hoitamista voidaan siirtää, mutta pykälä ei mahdollista täydellistä luopumista poliisille kuuluvasta tehtävästä.[229] Säännöstä voidaan pitää poikkeusluontoisena säännöksenä, joka tulee vain harvoin sovellettavaksi.[230]

Poliisilain 1 luvun 4 §:ssä säädetään *vähimmän haitan periaatteesta*. Pykälän mukaan poliisin toimenpiteillä ei kenenkään oikeuksiin saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Periaate rajoittaa poliisin vallan käyttöä siten, että valtaa ei saa käyttää enempää kuin tilanteen asianmukainen hoitaminen välttämättä vaatii. Poliisin laajasta keinovalikoimasta on näin ollen valittava se toimenpide, josta aiheutuva haitta jää pienimmäksi. Haitan voidaan katsoa olevan esimerkiksi perusoikeuksiin kohdistuva rajoitus tai omaisuuteen liittyvä vahinko.[231] Poliisin käyttämän keinon on kuitenkin oltava sellainen, jonka voidaan arvioida johtavan poliisin tavoittelemaan lopputulokseen.

Poliisilain 1 luvun 5 §:ssä säädetään *tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta.* Pykälän mukaan poliisi saa käyttää toimivaltuuttaan vain laissa säädettyyn tarkoitukseen. Lainkohdan esitöiden mukaan poliisin toimivallan tulee aina perustua nimenomaiseen säännökseen. Poliisin puuttuessa yksilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin tulee toimivaltasäännöksen olla laissa. Periaate koskee kaikkea poliisitoimintaa, myös esitutkintatoimenpiteiden suorittamista ja pakkokeinojen käyttämistä.[232] Tällaisen ehdottoman lainmukaisuuden vaatimusta kaikissa poliisitehtävissä on tärkeä korostaa, koska poliisitoiminnassa puututaan välillä erittäin voimakkaasti kohteena olevan henkilön oikeusasemaan.[233]

Poliisilain 1 luvun 6 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan poliisin on toimittava asiallisesti[234] ja puolueettomasti sekä yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen. Tällä virkkeellä on haluttu

---

[228] Helminen et al. 2012, 205.
[229] HE 57/1994 vp, 34.
[230] Rantaeskola 2014, 41.
[231] Helminen et al. 2012, 207; Rantaeskola 2014, 31–32.
[232] HE 224/2010 vp, 71.
[233] Helminen et al. 2012, 208.
[234] Poliisimiehen käyttäytymisestä virkatehtävillä ja niiden ulkopuolella säädetään myös valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:ssä ja poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 15 f §:ssä.

korostaa perustuslain 6 §:n merkitystä poliisin jokapäiväisessä toiminnassa.[235] Poliisilain 1 luvun 6 §:n toisen virkkeen mukaan poliisin tulee ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Tämä virke kuvastaa nähdäkseni hyvin Suomalaisen poliisin tapaa toimia. Poliisin tehtävät hoidetaan pääsääntöisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin, mikä on myös omiaan kasvattamaan poliisin legitimiteettiä yhteiskunnassa.

Poliisilain 1 luvun 6 §:n 2 momentin mukaan poliisin tehtävät on hoidettava tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Mikäli olosuhteet niin vaativat, on tehtävät asetettava tärkeysjärjestykseen. Poliisi joutuukin usein priorisoimaan tehtäviään monipuolisessa tehtäväkentässään, varsinkin kiireisinä kesäkuukausina. Säännös ei kuitenkaan oikeuta jättämään tehtäviä kokonaan hoitamatta, vaan se antaa poliisille mahdollisuuden asettaa ne tarvittaessa tärkeysjärjestykseen.[236]

4.3 Poliisin toimivaltuudet

4.3.1 Poliisin toimivallasta yleisesti

Oikeusvaltion hallinto ei voi toimia ilman laissa säädettyä tehtävää ja toimivaltaa. Valtiovallan kansalaisiin kohdistuva valvonta saa perimmäisen oikeutuksensa perusoikeuksista ja niiden turvaamisesta. Aihe on monitahoinen, koska juuri perusoikeuksien tulisi suojata yksilöä, kansalaista, valtiovallan liialliselta puuttumiselta hänen elinpiiriinsä.[237] Yleisesti voidaan todeta, että poliisin perustuslain 22 §:n mukaisen positiivisen velvollisuuden toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia ja toisaalta poliisin toimivallan välillä vallitsee jännitekenttä, joka aiheutuu siitä, että poliisi myös joutuu toisinaan puuttumaan niihin oikeuksiin, joita polisin samalla odotetaan turvaavaan.[238]

Voidaan ajatella, että mitä laajempia toimivaltuuksia poliisille annetaan ja mitä alemmaksi toimivaltanormien käyttökynnys lasketaan, sitä useampaa kansalaista ja maassa oleskelevaa ulkomaalaista nämä erilaiset menettelyt koskettavat.[239] Poliisin toimivaltuudet ja niiden laajentaminen onkin saanut osakseen

---

[235] HE 224/2010 vp, 73. Poliisin tulee tehtävissään toimia niin, ettei ketään aseteta ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan esimerkiksi sukupuolen tai mielipiteen perusteella.
[236] HE 224/2010 vp, 73.
[237] Korhonen 2005, 6.
[238] Bouch 2020, 19.
[239] Korhonen 2005, 6.

ymmärrettävästi myös kritiikkiä. Perusoikeuksien asianmukainen toteuttaminen edellyttää kuitenkin toimivaltaista ja tehokasta valtiovaltaa, jonka kykenee turvaamaan kaikkien perusoikeudet mahdollisimman tehokkaasti.[240]

Poliisilla on suojeluvelvollisuus yhteiskunnan jäsenien suhteen. Myös EIS 1 artikla osoittaa valtioille velvollisuuden suojata konventioon kuuluvia ihmisoikeuksia. Perusoikeuskontekstissa poliisin tehtävien asianmukainen hoitaminen merkitsee perimältään yhteiskunnan jäsenten henkilökohtaisen turvallisuuden takaamista. Tämän on katsottu samalla muodostavan hyväksyttävät perusteet sille, että poliisi voi tietyissä tilanteissa rajoittaa lain perusteella yksilön perusoikeuksia.[241] Esitutkinta- ja pakkokeinolain esitöissä todettiinkin rikosten ennalta estämisessä ja selvittämisessä käytettävien viranomaisvaltuuksien tason määrittelyssä olevan lähtökohtaisesti aina kysymys etuvertailusta. Tällöin virkatoimista aiheutuvat haitat pyritään asettamaan oikeaan suhteeseen niihin haittoihin nähden, joita kyseisistä rikoksista aiheutuu yhteiskunnalle ja rikosten uhreille.[242]

Poliisin toimivaltasääntelyn taustalla vaikuttavat painavat yhteiskunnalliset intressit, ja toimivaltasääntelyssä on tyypillisesti kysymys intressivertailusta.[243] Muun muassa *Bouch* on todennut poliisioikeudellisten voimakeinojen käytössä olevan kyse ns. positiivisesta intressikollisiosta, jossa teko on osa sellaista toimintaa, jota pidetään yhteiskunnallisesti arvokkaana ja se on myös siksi sallittua.[244] Toimenpiteiden yhteiskunnallinen merkitys muodostaa samalla niiden hyväksyttävyyden. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin ymmärrettävästi pitänyt tärkeänä, että poliisin toimivaltuudet eivät ulotu laajemmalle kuin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien syiden vuoksi on välttämätöntä.[245]

Voidaan pitää erittäin todennäköistä, että poliisimies joutuu työssään puuttumaan ihmisten perusoikeuksiin ja käyttämään jopa voimakeinoja suorittaessaan omia tehtäviään. Toimivallan näkökulmasta on kuitenkin tärkeää huomioida, että poliisilain 1 luvun 1 §:ään kirjoitettu tehtävämäärittely ei ole poliisin toimivaltasäännös.[246] Poliisin tehtävämäärittely luo kuitenkin pohjan poliisin toimienpiteille ja sitä voidaan

---

[240] Boucht 2020, 15.
[241] Ibid, 19.
[242] HE 52/2002 vp, 1.
[243] Terenius 2013, 176.
[244] Bouch 2020, 32.
[245] PeVL 5/1999 vp, 5.
[246] Ks. esim. EOA 12.5.2011 dnro. 1979/2009; AOA 18.12.2013 dnro. 1634/2001; EOA 26.1.2001 dnro. 1877/1999.

pitää lähtökohtana, kun arvioidaan poliisin toimenpiteiden sallittavuutta.[247] Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että poliisin toimivaltuudet pohjautuvat näihin poliisin tehtäviin, jotka luetellaan poliisilain 1 luvun 1 §:ssä, mutta toimivaltuudet näiden tehtävien suorittamiseen löytyvät muualta laista.

AOA on todennut ratkaisussa 18.12.2003 (dnro. 1634/2001) muun muassa, että poliisilain 1 §:ssä oleva tehtävämäärittely ei ole toimivaltasäännös, eikä se perusta poliisille toimivaltaa ryhtyä minkä tyyppisiin toimiin tahansa poliisin tehtävien suorittamiseksi. Poliisin puuttuessa yksilön oikeuspiiriin, on toimivallan aina perustuttava nimenomaiseen toimivaltasäännökseen. AOA korostaa, että poliisin lainmukainen ja yhteiskunnallistesti toivottu motiivi ei vielä sellaisenaan oikeuta poliisin toimenpiteitä, vaan niille on aina löydyttävä toimivaltaperuste laista.[248] Samaan johtopäätökseen tuli myös *Kari Sinisalo*, joka jo vuoden 1971 väitöskirjassaan totesi, ettei Suomen lakiin sisälly poliisioikeudellista yleistoimivaltasäännöstä, eikä esimerkiksi silloisen poliisilain 1 §:n voitu katsovan luovan itsenäistä toimivaltaa.[249]

Jotta poliisimies voi käyttää poliisilaissa säädettyä toimivaltaa, on hänen oltava suorittamassa virkatehtävää. Käytännössä virkatehtävällä tarkoitetaan kaikkea sellaista toimintaa, jonka poliisin toimivalta kattaa. Tähän kuuluvat myös virka-aputehtävät, joissa poliisi on avustamassa muita viranomaisia tai yksityisiä pääsemään omiin oikeuksiinsa.[250]

Keskeistä poliisin toimivaltuuksissa on se, että kaiken poliisin toiminnan on perustuttava lakiin. Laillisuusperiaatteen tavoitteena on edistää yksilön oikeusturvaa ja rajoittaa mahdollisuuksia mielivaltaan. AOA on muun muassa todennut, että oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä on aina oltava sellainen toimivaltaperuste toimilleen, joka on viimekädessä palautettavissa eduskunnan säätämään lakiin. AOA on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että viranomaisella ei siten voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei ole nimenomaista tukea laissa.[251] On myös huomioitava, että laillisuusperiaatetta tulee tulkita tiukimmin ja johdonmukaisemmin sellaisissa tilanteissa, joissa julkinen valta puuttuu yksilön perusoikeuksiin, kuten vapauteen tai koskemattomuuteen rajoittavasti.[252]

---

[247] Helminen et al. 2012, 62–63.
[248] AOA 18.12.2003, dnro. 1634/2001, 2.
[249] Sinisalo 1971, 223–227.
[250] Bouch 2020, 33.
[251] AOA 16.9.2022, dnro. 1306/2022, 4.
[252] Bouch 2020, 25.

4.3.2 Primääri- ja sekundääritoimivalta

Laissa on suuri joukko säännöksiä, joilla rajataan poliisin toimintaa. On katsottu, että poliisilain 1 luvun säännökset (negatiiviset toimivaltanormit) rajoittavat poliisin toimivaltaa, kun taas poliisilain 2 luvun säännökset (positiiviset toimivaltanormit) luovat toimivaltaa.[253] Kuten jo edellä totesin, poliisin tehtäväsäännökset muodostavat sen tehtäväkentän, jonka piirissä poliisimies voi joutua turvautumaan erillisen toimivaltasäännösten käyttöön. Poliisin toiminta rakentuu näin ollen ketjumaisesti, jolloin poliisin tehtävä muodostaa aina ketjun ensimmäisen lenkin. Tämän lisäksi on säädetty erilaisia primäärisiä ja sekundäärisiä toimivaltanormeja, jotka mahdollistavat tehtävän hoitamisen.

Primääri- ja sekundääritoimivalta erotettiin toisistaan poliisilain (493/1995) uudistuksen yhteydessä. Primäärinen toimivaltanormi koskee virkatoimea, joka poliisimiehellä on oikeus toteuttaa, kun taas sekundäärinen toimivalta muodostaa lisätoimivallan, joka kytkeytyy primäärisen toimivaltanormin olemassaoloon. Sekundäärisiä toimivaltanormeja ei näin ollen voi soveltaa, mikäli pohjalla ei ole primääristä toimivaltanormia, joka tukee sekundäärisen toimivaltanormin käyttöä.

Poliisin primäärisiä toimivaltanormeja on muun muassa poliisilaissa, pakkokeinolaissa ja esitutkintalaissa (805/2011).[254] Näitä ovat muun muassa poliisilain 2 luvun 2 §:n kiinniottaminen henkilön suojaamiseksi ja saman luvun 10 §:n mukainen rikoksilta ja häiriöiltä suojaaminen. Poliisin sekundäärisiä toimivaltanormeja ovat muun muassa poliisilain 2 luvun 17 §:n säännös voimakeinojen käytöstä ja poliisilain 1 luvun 11 §:n säännös poliisin käskyvallasta. Voimakeinoja ja käskyvaltaa voidaan käyttää näin ollen ainoastaan primäärisen toimivaltanormin käytön yhteydessä. Pyrin seuraavalla esimerkillä havainnollistamaan tätä poliisin toimivaltaketjua.

Ketjun ensimmäinen lenkki muodostuu tehtävästä, joka voi olla esimerkiksi poliisilain 1 luvun 1 §:n mukainen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Tehtävän toinen lenkki muodostuu primäärisestä toimivaltanormista, joka voi olla esimerkiksi poliisilain 2 luvun 10 §:n mukainen rikoksilta ja häiriöiltä suojaaminen. Tällöin poliisi voi esimerkiksi poistaa paikalta henkilön, joka aiheuttaisi huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Häiriötä aiheuttavan henkilön paikalta poistamiseksi poliisi voi tarvittaessa käyttää poliisilain 2 luvun 17 §:n sekundääristä

---

[253] Terenius 2013, 175.
[254] Bouch 2020, 31–32.

toimivaltanormia, eli tarpeellisia voimakeinoja. Sekundäärinen toimivaltanormi muodostaa näin ollen ketjun kolmannen lenkin. Positiivisten ja negatiivisten toimivaltasäännösten samanaikainen soveltaminen määrittelee tässä kokonaisuudessa laillisen toimivallan rajat.

Poliisin toimivalta muodostukin lopulta kokonaisuudesta, johon kuuluvat toimivaltaa rajoittavien säännösten lisäksi poliisin tehtäväsäännökset sekä primääri- ja sekundääritoimivaltasäännökset. Muun muassa *Terenius* on väitöskirjassaan todennut, että toimivallan käyttäminen edellyttää aina tehtävää, mutta tehtävistä ei voi suoraan päätellä, minkälaista toimivaltaa orgaanilla on.[255] Viranomaisten toimivaltuudet on säädettävä tarkasti ja yksityiskohtaisesti, jotta perustuslain asettamat velvoitteet toteutuvat. Tärkeää on myös se, että toimivaltuuksia arvioidaan aina tilannekohtaisesti ja perusoikeusmyönteisesti.

4.3.3 Voimakeinojen käyttö

Poliisitoiminta on turvallisuuden ylläpitämistä.[256] Poliisi joutuu työssään puuttumaan rikolliseen toimintaan, ja poliisitehtävissä vastaan tulevat monipuolisesti elämän eri tilanteet. Poliisitoiminnan luonteesta johtuen on jopa hyvin todennäköistä, että poliisimies joutuu kohtaamaan työssään myös eriasteista väkivaltaa.[257] Poliisille on säädetty oikeus voimakeinojen käyttöön, jolla poliisi voi puuttua rajoittavasti ihmisten perusoikeuksien ytimeen, eli perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Poliisin voimankäytön tulee olla mahdollisimman tarkasti säänneltyä ja voimakeinojen käyttöä tulee myös valvoa tarkasti, koska voimakeinojen käytöstä voi seurata vakavimmassa tapauksessa jopa kohdehenkilön kuolema. Onkin katsottu, että perusoikeusulottuvuus saa erityisen merkityksen juuri voimakeinojen käytössä.[258]

Sisäministeriön asetuksen (245/2015) 2 §:n 1 kohdan mukaan voimakeinojen käytöllä[259] tarkoitetaan voimankäyttövälineen tai fyysisen voiman käyttämistä siten, että sillä pyritään vaikuttamaan tehtävän kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen joko suoraan tai välillisesti. Voimakeinojen käyttäminen voi tarkoittaa tämän lisäksi voimankäyttövälineiden tai fyysisen voiman käyttämistä esteen poistamiseksi

---

[255] Terenius 2013, 172–173; Rikander 2022, 4.
[256] Neiglick 2004, 25.
[257] Rikander 2019, 15.
[258] Bouch 2020, 20.
[259] Ennen vuotta 1967 viranomaisen katsottiin yleisesti käyttävän väkivaltaa esimerkiksi vastarinnan murtamiseksi. Sana väkivalta korvatiin kuitenkin tämän jälkeen sanalla voimakeino, jonka katsottiin ilmentävän paremmin toiminnan sallittavuutta. HE 67/1966 vp, 3.

taikka kulkuneuvon pakkopysäyttämiseksi. Voimankäytössä on näin ollen kysymys sellaisesta poliisin toiminnasta, joka kohdistuu joko henkilöön tai omaisuuteen. Poliisimies voi fyysisen voiman käyttämisen lisäksi käyttää poliisin voimankäyttövälineitä, joita ovat muun muassa henkilökohtainen virka-ase, kaasusumutin ja teleskooppipatukka. Poliisin voimankäyttövälineistä säädetään tarkemmin poliisista annetun valtioneuvoston asetuksen (1080/2013) 10 §:n 2 momentissa.[260]

Rikoslain 4 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan oikeudesta käyttää voimakeinoja muun muassa virkatehtävän hoitamiseksi säädetään erikseen lailla. Pykälän 2 momentin mukaan voimakeinoja käytettäessä saa turvautua vain sellaisiin tehtävän suorittamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin, joita on pidettävä kokonaisuutena arvioiden puolustettavina, kun otetaan huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus sekä tilanne muutenkin. Tämä rikoslain säännös on ainoastaan yleissäännös voimakeinojen käytöstä, eikä siinä ole pyritty määrittelemään sallittujen voimakeinojen rajoja tyhjentävästi. Voimakeinojen käyttöä tuleekin ensisijaisesti tarkastella asianomaisen hallinnonalan toimivaltasäännösten perusteella.[261] Voimakeinojen käyttäjänä voi olla vain tietyn ammattiryhmän edustajat, kuten poliisimiehet, rajavartijat ja yksityisen turvallisuussektorin vartijat ja järjestyksenvalvojat. Rikoslain voimankäyttösäännös asettaa viranomaisen voimankäytölle uloimmat rajat sekä määrittelee sen, kuinka menetellään, mikäli nämä rajat ylittyvät.[262]

Rikosoikeuden yleisten oppien uudistuksessa voimakeinojen käyttö sijoitettiin vastuuvapausperusteisiin ja sen katsottiin voivan esiintyä sekä oikeuttamisperusteena että anteeksiantoperusteena hätävarjelun ja pakkotilan kanssa.[263] Myös korkein oikeus on ottanut kantaa voimakeinojen asemaan ja asemoinut voimakeinojen käytön juuri oikeuttamisperusteeksi.[264] *Kallion* ja *Rikanderin* mukaan voimankäyttötilanteita ei ole perusteltua pitää oikeuttamisperusteena, koska teko ei alun perinkään ole ollut laissa kielletty. Tilanteita tulisikin ensisijaisesti tarkastella toimivaltasäännösten, eikä rikostunnusmerkistöjen ja rikoslain

---

[260] Sisäministeriön asetuksessa poliisin voimakeinoista sekä kulkuneuvon pysäyttämisestä (245/2015) käsitellään myös voimakeinojen käyttämistä.
[261] HE 44/2002 vp, 19.
[262] Tapani et al. 2019, 371.
[263] HE 44/2002 vp, 111.
[264] KKO 2020:13, kohta 34.

kautta. Vasta kun voimakeinojen käytön ulkoiset rajat on rikottu, olisi voimakeinojen käyttöä syytä siirtyä arvioimaan rikosoikeudellisen vastuun kautta.[265]

Poliisimiehen oikeudesta voimakeinojen käyttöön säädetään täsmällisemmin poliisilain 2 luvun 17 §:ssä.[266] Vuoden 1995 poliisilain esitöiden mukaan voimakeinojen käyttöön voidaan ryhtyä ainoastaan silloin, kun sen edellytykset ovat jo käsillä tai ne ovat välittömästi uhkaamassa. Voimankäyttö ei voi perustua esimerkiksi aikaisempiin kokemuksiin tietystä tilanteesta tai tietyn henkilön käytöksestä, vaan toimenpiteiden tulee perustua johtopäätöksiin nykyhetkestä. Voimankäytöllä on myös tiukat ajalliset rajoitukset, eikä voimankäyttöä saa jatkaa enää sen jälkeen, kun edellytykset sen aloittamiseen ovat lakanneet. [267] Voimakeinojen tarpeellisuus arvioidaan kulloinkin suoritettavana olevan tehtävän kannalta erikseen.[268]

Voimakeinojen puolustettavuutta arvioidaan aina kokonaisuutena, johon vaikuttavat muun muassa poliisin toimintaa ohjaavat yleiset periaatteet sekä poliisin voimankäyttösäännöksessä ilmenevät periaatteet. Kokonaisharkinnan perusteella voidaan tehdä päätös siitä, millaiset voimakeinot ovat lopulta hyväksyttäviä yksittäistilanteessa.[269] Poliisilain esitöiden mukaan voimankäytön puolustettavuus on aina harkittava tilannekohtaisen kokonaisarvostelun perusteella. Tähän kokonaisarvosteluun vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa tehtävän tärkeys ja kiireellisyys sekä vastarinnan vaarallisuus.[270]

Tilanteet, joissa poliisimies on oikeutettu voimakeinojen käyttöön, on lueteltu tyhjentävästi poliisilain voimankäyttösäännöksessä. Hieman ongelmalliseksi tilanteen tekee se, että tietyissä tilanteissa poliisimiehen toimintaa voidaan arvioida sekä hätävarjelu- että voimankäyttösäännöksen perusteella.[271]

---

[265] Kallio – Rikander 2021, 342–443.
[266] Lähtökohtana on pidetty, että kaikki henkilöön tai omaisuuteen kohdistuva poliisin voimankäyttö on juuri poliisilain 2 luvun 17 §:n mukaista voimankäyttöä. Tämä merkitsee sitä, että myös lievät fyysiset toimet, joilla esimerkiksi rajoitetaan henkilön liikkumista, on katsottava voimankäytöksi. Bouch 2020, 34.
[267] HE 57/1994 vp, 54–55.
[268] HE 44/2002 vp, 129. Tarpeellisuusvaatimus viittaa keinojen voimakkuuteen ja ajalliseen rajaukseen. Voimakeinoja käytettäessä on käytettävä lievintä tarkoitukseen sopivaa keinoa. Mikäli samaan lopputulokseen olisi päästy myös lievemmillä keinoilla, on tilanteessa turvauduttu tarpeettoman ankaraan voimakeinoon.
[269] Rikander – Kallio 2020, 6.
[270] HE 57/1994 vp, 55.
[271] Dualistinen oikeusperusta voi aiheuttaa myös laintulkintaongelmia, mikäli samaan tilanteeseen voidaan soveltaa sekä poliisilain että rikoslain säännöksiä. Bouch 2020, 16.

Poliisimiehen oikeudesta hätävarjeluun säädetään poliisilain 2 luvun 17 §:n toisessa momentissa. Tällaisessa hätävarjelutilanteessa poliisimies toimii virkavastuulla.

4.4 Perinteinen poliisitehtävä vai virka-aputehtävä?

Tässä tutkielmassa tarkastellaan poliisin mahdollisuuksia puuttua henkilön toimintaan niissä tilanteissa, joissa henkilö on mielenterveyden sairauden tai häiriön vuoksi avun tarpeessa. Varsin yleisesti poliisin tekemä kiinniotto tapahtuu näissä tilanteissa poliisilain 2 luvun 2 tai 10 §:n perusteella. Tarkastelen näitä säännöksiä seuraavaksi tarkemmin. Hahmottelen erityisesti tilannetta, jossa poliisi ei ole saanut terveydenhuollolta virka-apupyyntöä, vaan poliisi toimii täysin itsenäisesti omalla poliisitehtävällään ja omien toimivaltasäännöstensä pohjalta.

Poliisilain 2 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan poliisimiehellä on oikeus ottaa kiinni henkilö hänen suojaamisekseen 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. Pykälän soveltaminen edellyttää aina välitöntä ja vakavaa henkeä, terveyttä tai turvallisuutta uhkaavaa vaaraa. Saman pykälän 3 momentin mukaan ilmeisesti mielisairaan henkilön hoitoon toimittamisesta ja muusta virka-avusta sellaista henkilöä koskevassa asiassa säädetään mielenterveyslaissa (1116/1990).

Poliisilain 2 luvun 2 §:n mukainen kiinniotto merkitsee puuttumista perusoikeuksien ydinalueeseen, eli henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Pykälän mukaan henkilö saadaan pitää kiinniotettuna enintään 24 tuntia. EOA on ratkaisussaan 27.4.2010 (dnro. 1148/2009) katsonut, että poliisi voi ottaa juuri tarkasteltavana olevan pykälän perusteella henkilön kiinni sellaisissa tilanteissa, joissa henkilö on vaaraksi omalle hengelleen ja terveydelleen, esimerkiksi itsemurhaa yrittämällä. Myös oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että poliisilain 2 luvun 2 §:n mukainen kiinniotto henkilön suojaamiseksi voi tulla kysymykseen henkisestä tai fyysisestä sekavuus- tai sairaustilasta tai mielisairaudesta taikka ilmeisestä itsemurhayrityksestä tai -hakuisuudesta johtuvissa vaaratilanteissa.[272]

Toinen kiinniottoon soveltuva säännös on poliisilain 2 luvun 10 §, jonka mukaan

[272] Helminen et al. 2012, 602.

> 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.
>
> Henkilö voidaan ottaa kiinni, jos paikalta poistaminen on todennäköisesti riittämätön toimenpide eikä rikosta voida muuten estää taikka häiriötä tai vaaraa muuten poistaa. Kiinni otettu voidaan pitää säilössä niin kauan kuin on todennäköistä, että hän syyllistyy 1 momentissa tarkoitettuun rikokseen taikka aiheuttaa häiriötä tai vaaraa, kuitenkin enintään 24 tuntia kiinniottamisesta.

Poliisilain 2 luvun 10 §:n sanamuodon mukaan kiinniottaminen kyseisen säännöksen perusteella on aina viimesijainen vaihtoehto niissä tilanteissa, joissa pelkkä paikalta poistaminen tai muut kiinniottoa lievemmät toimenpiteet eivät ole riittäviä. Säännös mahdollistaa puuttumisen ainoastaan sellaiseen rikolliseen toimintaan, joka kohdistuu pykälässä mainittuihin oikeushyviin, eli henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen.[273] Kiinniottaminen säännöksen perusteella edellyttää varsin korkeaa näyttökynnystä, joten arvio tulee perustua sellaisiin konkreettisiin henkilöön liittyviin tosiseikkoihin, jotka voidaan perustella oikeudellisesti kestävällä tavalla.[274] Säännös ei edellytä kuitenkaan konkreettia rangaistavuutta, vaan säännös koskee myös esimerkiksi syyntakeettoman henkilön tekemää rikosta.[275]

Tämän tutkielman näkökulmasta on keskeistä erottaa poliisin suorittamat perinteiset poliisitehtävät ja poliisin antama virka-apu terveydenhuollolle. EOA ja AOA ovat useissa tapauksissa todenneet, että rajanveto virka-avun ja poliisin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävän sekä kotirauhan ja julkisrauhan piiriin kuuluvien alueiden suojaamistehtävien osalta voi olla tulkinnanvarainen.[276] Nähdäkseni poliisilain 2 luvun 2 ja 10 §:n säännökset antavatkin poliisille itsessään varsin laajat toimivaltuudet

---

[273] Helminen et al. 2012, 608. Aikaisemmassa vuoden 1966 poliisilaissa säännös mahdollisti kiinniottamisen minkä tahansa rikoksen estämiseksi, mutta uudempien poliisilakien yhteydessä säännöksen soveltamisalaa kavennettiin.
[274] AOA 24.11.2006, dnro. 2951/2006, 3; AOA 28.5.2007 dnro. 3824/2006, 4–5.
[275] Helminen et al. 2012, 612.
[276] Ks. esim. EOA 17.5.2005, dnro. 2308/2003; AOA 28.10.2009, dnro. 701/2008; AOA 20.4.2010, dnro. 3313/2008.

myös sellaisissa tilanteissa, joissa henkilö on mielenterveyden häiriön tai sairauden vuoksi avun tarpeessa.[277]

Poliisi ei tarvitse lääkärin laatimaa virka-apupyyntöä siihen, että poliisimiehet voivat käyttää perinteisen poliisitehtävän aikana poliisilain 2 luvun toimivaltasäännöksiä. Poliisin perustehtäviin kuuluvat sellaiset tilanteet, joissa esimerkiksi psykoosissa olevat henkilöt aiheuttavat toiminnallaan konkreettista vaaraa omalle terveydelleen. Tällöin poliisi voi ottaa henkilön kiinni poliisilain 2 luvun 2 §:n perusteella. Vastaavasti poliisi voi ottaa psykoosissa olevan henkilön kiinni poliisilain 2 luvun 10 §:n perusteella, mikäli tämä esimerkiksi aiheuttaa vaaraa muille ihmisille tai vahingoittaa omaisuutta.[278] Huomioitavaa on, että poliisin virka-aputehtävä voi myös muuttua poliisin perustehtäväksi, mikäli virka-avun pyytäjä tai poliisimiehet joutuvat tehtävän aikana väkivallan tai sen uhan kohteeksi.[279] Tällainen tilanne ei kuitenkaan poista taustalla olevaa virka-aputehtävää.

Mielenterveyslain 30 §:n mukaan poliisin on ilmoitettava terveydenhuollon toimintayksikköön, mikäli poliisi tapaa henkilön, joka todennäköisesti voidaan määrätä hoitoon hänen tahdostaan riippumatta, tai saatuaan tietää tällaisesta henkilöstä. Erittäin kiireellisessä tapauksessa poliisi on kuitenkin velvollinen toimittamaan hänet heti terveydenhuollon toimintayksikköön tutkittavaksi. Ilmoittaminen tällaisesta henkilöstä on ensisijainen toimenpide, koska poliisimiehet eivät ole terveydenhuollon ammattihenkilöitä, eikä heillä lähtökohtaisesti ole kompetenssia arvioida henkilön terveydentilaa. Hoitoon toimittaminen poliisin toimesta on toissijainen toimenpide ja koskee ainoastaan erittäin kiireellisiä tilanteita. Poliisin tulee tällöin kuljettaa henkilön itse terveydenhuollon toimintayksikköön, mikäli tilanne on poliisin perustellun käsityksen mukaan sellainen, ettei voida odottaa terveydenhuollon viranomaisen toimintaa asiassa. Mielenterveyslain 30 § ei luo poliisille uusia toimivaltuuksia, vaan kyseessä on poliisin tehtäviä määrittelevä säännös. Poliisin toimivaltuudet muodostuvat tällaisissakin tilanteessa aina poliisilain 2 luvun säännösten mukaisesti.

---

[277] Poliisilain 2 luvun 3 §:n 1 momentissa säädetään etsintäkuulutetun kiinniottamisesta, joka ei kuitenkaan sovellu tarkastelemiini tilanteisiin. Kyseinen säännös ei ole itsenäinen toimenpide, vaan etsintäkuulutuksen antaneen viranomaisen määräämän vapauteen kohdistuvan toimenpiteen täytäntöönpano.
[278] Poliisilla on myös poliisilain 2 luvun 6 §:n mukaan oikeus päästä kotirauhan tai julkisrauhan suojaamaan tilaan muun muassa silloin kun joku on välittömän avun tarpeessa taikka tilanteissa, joissa henkeä, terveyttä tai henkilökohtaista vapautta vaarantava teko tai tapahtuma on välittömästi uhkaamassa tai käynnissä.
[279] HE 151/2022 vp, 6.

EOA on ratkaisussaan 15.7.2022 (dnro. 55/2022) todennut, että poliisihallituksen ohjaavasta kirjeestä johtuen potilaita on jätetty oman onnensa nojaan vaille hoitoa. Tämä on EOA:n mukaan vaarantanut potilaiden ja myös muiden henkilöiden turvallisuuden. EOA on ratkaisussa katsonut potilaan terveyden voivan vaarantua esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa potilas ei psykoottisen oireilun vuoksi kykene huolehtimaan itsestään, tai potilas on psykoosiin vuoksi itsemurhavaarassa. EOA on katsonut, että hoitoon toimittamatta jättäminen voi vaarantaa vakavasti myös muiden henkilöiden terveyttä tai turvallisuutta niissä tilanteissa, joissa hoidon tarpeessa oleva henkilö kohdistaa väkivaltaa läheisiinsä tai hänestä huolehtiviin henkilöihin.[280]

On totta, että poliisihallituksen ohjaavasta kirjeestä aiheutuneet muutokset ovat voineet vaikuttaa poliisin antaman virka-avun sisältöön. Ohjaavan kirjeen mukaisesti poliisi ei ole enää antanut terveydenhuollolle sellaista virka-apua, jossa poliisimiehet voimakeinoin pakottavat henkilön ensihoidon mukaan. Henkilön vapauteen on voitu puuttua ainoastaan poliisilain 2 luvun 2 tai 10 §:n edellytysten täyttyessä. Tämä tilanne on käytännössä voinut johtaa siihen, että osa niistä henkilöistä, jotka todennäköisesti täyttäisivät tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytykset, ovat voineet jäädä ilman hoitoa, koska heitä ei ole saatu kuljetettua sairaalaan. On kuitenkin selvää, että käytännössä kaikki EOA:n luettelemat tilanteet ovat sellaisia, joissa poliisi olisi voinut poliisilain perusteella puuttua henkilön toimintaan myös ilman lääkärin laatimaa virka-apupyyntöä. Nähdäkseni kaikki EOA:n luettelemat tilanteet ja tehtävät kuuluvat poliisilain 1 luvun 1 §:n mukaisiin poliisin perustehtäviin.

Virka-apuun liittyvät ongelmat koskevat näin ollen ainoastaan erittäin marginaalisia tilanteita. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, kun henkilön psykoosi aiheuttaa itsetuhoisuutta, joka ei kuitenkaan ole millään tavalla poliisipartion havaittavissa. Tällainen tilanne oli mahdollisesti käsillä johdannossa esittämässäni Tapaus Pohjanmaassa, jossa lääkäri arvioi henkilön olevan psykoosissa ja vaarallinen, mutta henkilön toiminta ja käytös vaikuttivat täysin normaaleilta paikalla olleen poliisipartion näkökulmasta. Poliisipartiolla on kuitenkin vain rajalliset mahdollisuudet arvioida henkilön terveydentilaan ja varsinkin mielenterveyteen liittyviä seikkoja, kuten EOA on todennut ratkaisussaan 15.7.2022 (dnro. 765/2022).[281]

---

[280] EOA 15.7.2022, dnro. 55/2022, 34.
[281] EOA 15.7.2022, dnro. 765/2022, 14.

Vaikka poliisilla on vain rajalliset mahdollisuudet arvioida henkilön terveydentilaan liittyviä seikkoja, on lääkärillä kuitenkin oikeus antaa poliisille sellaiset tiedot henkilön terveydentilasta, joiden perusteella poliisi voi arvioida virka-apupyynnön ja oman toimintansa asianmukaisuutta.[282] Mikäli lääkärin virka-vastuulla tekemässä virka-apupyynnössä esimerkiksi kerrotaan henkilön olevan psykoosissa ja akuutisti hengenvaarassa, ei poliisi voi nähdäkseni lähteä tällaista lääkärin tekemää diagnoosia kyseenalaistamaan. Tällöin poliisi voi tulkintani mukaan myös ottaa henkilön poliisilain 2 luvun 2 §:n perusteella kiinni henkilön suojaamiseksi. Ongelmaksi voi kuitenkin näissä tilanteissa muodostua se, että ellei lääkäri ole itse nähnyt potilasta, on hänelläkin vain rajalliset mahdollisuudet arvioida henkilön psykoottisuutta tai itsetuhoisuutta.

[282] Julkisuuslain (621/1999) 26 §:n 3 pykälän mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon muun muassa antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Virka-apua pyydettäessä välttämättömänä tietona voidaan pitää niitä tietoja, joiden perusteella poliisi voi arvioida, täyttyvätkö virka-avun antamisen edellytykset kyseisessä tilanteessa.

5 MIELENTERVEYSLAIN 31 §:N MUKAINEN VIRKA-APU

5.1 Viranomaisten välinen yhteistyö ja virka-apu

Jokaisella viranomaisella on lailla säädetyt oikeudet ja velvollisuudet omien hallintotoimiensa suorittamiseen. Lähtökohtaisesti jokaisen viranomaisen on ylläpidettävä omaa kykyään sille lain nojalla kuuluvien tehtävien suorittamiseksi. Välillä viranomaisten tehtävät ovat kuitenkin sellaisia, ettei niitä ole mahdollista tai järkevää suorittaa ilman toisen viranomaisen kanssa tehtävää yhteistyötä tai virka-apua toiselta viranomaiselta. Tarkastelen tässä luvussa ensin viranomaisten välistä yhteistyötä ja virka-apua yleisesti. Tämän jälkeen tarkastelen poliisin antamaa virka-apua ja lopulta mielenterveyslain 31 §:n mukaista poliisin virka-apua terveydenhuollolle.

Virka-avulla ja viranomaisten välisellä yhteistyöllä tarkoitetaan juridisesta näkökulmasta kahta eri asiaa. Hallintolain 10 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaisten välinen yhteistyö on tärkeä osa toimivaa viranomaistoimintaa ja sillä on katsottu olevan keskeinen merkitys hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta.[283]

Viranomaisten välisessä yhteistoiminnassa on kysymys siitä, että eri sektoriviranomaiset toimivat yhdessä, kukin viranomainen omilla toimintasektoreillaan ja omien toimivaltanormiensa pohjalta.[284] Tehokkaalla viranomaisyhteistyöllä voidaan nopeutta ja joustavoittaa viranomaisissa asiointia ja samalla päästä sellaisiin tuloksiin, joihin yksittäinen viranomainen ei voisi omilla toimillaan päästä. Hallintolain esitöiden mukaan viranomaisten yhteistyövelvoite muun muassa yksinkertaistaa ja nopeuttaa asiointia viranomaisessa, kun asiakkaan ei tarvitse asioida usean viranomaisen kanssa erikseen saadakseen asiansa

[283] HE 72/2002 vp, 65.
[284] Helminen et al. 2012, 444. Tällaista toimintaa voi olla esimerkiksi poliisin ja tullin yhteistyö huumerikoksen selvittämiseksi. Tällaista toimintaa voi olla myös esimerkiksi poliisin ja alkoholitarkastajan yhteiset tarkastukset ravintoloihin, joissa molemmat viranomaiset toimivat omilla toimintasektoreillaan.

hoidetuksi. Keskinäisen yhteistyön merkitys korostuu etenkin niissä tilanteissa, joissa viranomaiset käsittelevät monitahoisia ja laajavaikutteisia asioita.[285]

Hallintolain 10 §:n 2 momenttiin mukaan viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään erikseen. Virka-avun antamiseen liittyviä säännöksiä onkin lainsäädännössä useita satoja.[286] On olemassa mielenterveyslain kaltaisia säädöksiä, joissa poliisin virka-avusta on säädetty tiiviisti yhdessä pykälässä. Samalla on kuitenkin myös kokonaisia säädöksiä, jotka keskittyvät virka-apuun, kuten puolustusvoimien virka-avusta poliisille säädetty laki (342/2022). Näin ollen on selvää, että virka-apusäännökset ovat tarkkuudeltaan ja laajuudeltaan erilaisia. Toimivalta virka-avun antamiseen ja oikeus sen saamiseen perustuvat aina erityissäännöksiin, vaikka virka-avun antaminen kuuluukin hallintolain soveltamisalaan[287].

Viranomainen ei voi antaa itselleen virka-apua, joten eri yksiköiden välillä tapahtuvaa tehtävien hoitamista ei voida pitää virka-apuna. Virka-avulla tarkoitetaan sellaista toimintaa, jossa toimivaltainen viranomainen antaa virka-avun mahdollistavan lainsäädännön perusteella virka-apua sitä pyytävälle viranomaiselle sen lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi.[288] *Mäenpää* on kuvaillut virka-apua toiminnaksi, jossa virka-apua antava viranomainen käyttää omaa toimivaltaansa toisen viranomaisen tehtäväpiirissä, jotta virka-avun saaja voisi toteuttaa tietyn tehtävänsä.[289] Virka-apu voikin olla erittäin tarpeellista toiselle viranomaiselle, jotta tämä kykenee suoriutumaan omista tehtävistään. On selvää, ettei kaikilla viranomaisilla ole riittäviä keinoja esimerkiksi esteen poistamiseksi tai fyysisen vastarinnan murtamiseksi omilla tehtävillään.

Oikeuskirjallisuuden mukaan virka-aputoimi, jonka toteuttamiseen pyydetään toisen viranomaisen virka-apua, on kuuluttava virka-avun pyytäjän tehtäväpiiriin. Virka-apu ei voi myöskään pitää sisällään toimia, joihin virka-avun antaja ei ole toimivaltainen.[290] Virka-avun pyytäjän hallintotoimi on perimäinen toimenpide, johon virka-avun antaja suorittaa avustavan toteutustoimen. Kuten julkisen vallan käytön, myös virka-avun on perustuttava lakitasoiseen säännökseen.[291]

---

[285] HE 72/2002 vp, 66.
[286] Helminen et al. 2012, 442.
[287] Mäenpää 2008, 165.
[288] HE 243/2022 vp, 16.
[289] Mäenpää 2008, 165.
[290] Mäenpää 2003, 109; ks. myös Mäenpää 2008, 165; Helminen et al. 2012, 442.
[291] Helminen et al. 2012, 442; ks. myös HaVL 29/2020 vp, 6–8.

5.2 Poliisin virka-avusta yleisesti

Poliisin virka-apua koskeva yleissäännös on poliisilain 9 luvun 1 §, jonka 1 momentin 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. Saman pykälän 2 momentissa säädetään virka-avusta yksityiselle. Yksityiselle annettava virka-apu ei tule suoraan sovellettavaksi mielenterveyslain mukaisessa virka-avussa, joten tarkasteluni keskittyy ainoastaan virka-apusäännöksen 1 momenttiin.

Oikeuskirjallisuuden mukaan virka-avun antamisen edellytykset voidaan jakaa neljään vaatimukseen, joista ensimmäinen on vaatimus siitä, kyse on virka-apua pyytäneen viranomaisen toimivaltaan kuuluvasta virkatoimesta tai sellaisesta toimenpiteestä, jolla saatetaan puuttua kohdehenkilön oikeusasemaan. Toisena edellytyksenä on se, että virka-avun antamisesta on oltava erillinen säännös laissa, ellei kyse ole viranomaisen valvontavelvollisuuden toteuttamisesta. Kolmantena edellytyksenä on, että virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatointaan, joten poliisin antaman virka-avun on oltava tarpeellista toisen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi. Näljäntenä edellytyksenä on se, että esteen poistaminen edellyttää poliisin toimivaltuuksien käyttöä.[292]

Mielenterveyslain mukainen poliisin virka-apu on suurimpia poliisin virka-apuryhmiä.[293] Poliisi on yleisesti käytetty virka-avun antaja, koska poliisin toimivaltuudet sopivat laatunsa vuoksi monenlaiseen virka-apuun.[294] Mielenterveyslain perusteella annettava virka-apu kuljetuksen avustamiseksi on poikkeuksellista ja se eroaa luonteeltaan muista virka-aputehtävistä. Perinteisesti poliisin antama virka-apu on erilaisten esteiden poistamista tai vastarinnan murtamista, jotta virka-avun pyytäjä pystyy suorittamaan oman virkatehtävänsä.[295] Mielenterveyslain 31 §:n perusteella annettavassa virka-avussa ei kuitenkaan ole lähtökohtaisesti kyse esteen poistamisesta, vaan kuljetuksen avustamista.

---

[292] Helminen et al. 2012, 444–445.
[293] EOA 15.7.2022, dnro. 55/2022, 3.
[294] Helminen et al. 2012, 443.
[295] EOA 15.7.2022, dnro. 55/2022, 9.

Pentti Ylisjoen mukaan virka-avulla voidaan tarkoittaa sellaista henkilöön tai omaisuuteen kohdistuvaa poliisivaltuuksien käyttöä, joihin poliisi on velvollinen ryhtymään vain legitimoidun subjektin tekemästä pyynnöstä yleis- tai erityissäännöksen nojalla virka-apua pyytävän viranomaisen toimivaltapiiriin kuuluvan tehtävän avustamiseksi tai toteuttamiseksi. Varsinainen virka-apu voi olla luonteeltaan oikeuksia turvaavaa tai vaaroja torjuvaa, tai erityissäännöksen nojalla tapahtuvaa velvollisuuksien täyttämiseen pakottavaa tai jonkin hallintotoimen määräämän tilan täytäntöönpanon kaltaista aikaansaamista.[296] *Ylisjoen* mukaan poliisin tehtävänä on ylläpitää turvallisuutta virka-aputehtävällä murtamalla mahdollinen vastarinta ja turvaamalla virka-apua pyytäneen toimijan työrauha. Poliisin virka-avun tarkoituksena ei näin ollen ole varsinainen täytäntöönpano, vaan sen turvaaminen. *Ylisjoen* mukaan erityislakeihin sijoitettuja virka-apusäännöksiä on aina tulkittava sananmukaisesti ja suppeasti.[297]

Edellisessä luvussa esittelemäni virka-avun keskeiset periaatteet pätevät myös poliisin antamaan virka-apuun. Poliisi voi näin ollen antaa virka-apua toiselle viranomaiselle ainoastaan sellaisessa tilanteessa, jossa se hallintotoimi, jonka toteuttamiseen pyydetään virka-apua, kuuluu virka-avun pyytäjän tehtäväpiiriin. Virka-apua koskevat säännökset eivät myöskään laajenna virka-apua saavan viranomaisen toimivaltaa.[298] Poliisi voi antaa vain sellaista virka-apua, johon poliisi on lain mukaan toimivaltainen.

Kaikki virka-apu ei edellytä omaa erityissäännöstään. Virka-apusäännöksen mukaan poliisi on velvollinen antamaan virka-apua muulle viranomaiselle *laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi*. Vaikka valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi annettava virka-apu ei edellytä erityissäännöstä, on sellainen kuitenkin usein olemassa.[299] Huomionarvioista tämän tutkielman kannalta on, että lääkärin virka-tehtäviin ei kuulu lain tarkoittamaa valvontavelvollisuutta, joten tämä kohta ei voi tulla sovellettavaksi mielenterveyslain mukaisella virka-aputehtävällä.

Virka-apusäännöksen sanamuoto ”*on pyynnöstä annettava*” muodostaa poliisille käytännössä velvollisuuden antaa virka-apua toiselle viranomaiselle. Virka-avun tarpeellisuuden arvioi virka-apua pyytävä viranomainen ja poliisi tekee lopulta päätöksen virka-avun antamisesta. Poliisin tulee kieltäytyä antamasta sellaista virka-apua, joka on selvästi lainvastaista. Tällainen tilanne voi tulla kyseeseen silloin, kun

---

[296] Ylisjoki 1965, 115.
[297] Ibid., 113.
[298] Mäenpää 2008, 165.
[299] Helminen et al. 2012, 445.

virka-apupyynnön esittäjällä ei ole toimivaltaa esittää virka-apupyyntöä tai tilanteessa, jossa virka-apupyynnön sisältö on selkeästi lainvastainen.[300] Poliisilain esitöissä myös todetaan, että poliisilla on velvollisuus antaa virka-apua vain silloin, kun annettavan avun muoto kuuluu poliisin säännönmukaiseen tehtäväpiiriin, eikä poliisin tehtävänä ole vastata esimerkiksi muiden viranomaisten kuljetustarpeiden tyydyttämisestä.[301]

Poliisi vastaa virka-aputehtävällä omien toimivaltuuksiensa käytöstä ja poliisin tulee huolehtia siitä, että kohdehenkilön oikeuksiin tai etuihin kohdistuvilla toimenpiteillä on aina riittävät ja asianmukaiset toimivaltaperustat. Virka-aputehtävällä poliisin toimivaltuuksien laajuuden lähtökohtana on poliisilain 2 luvun toimivaltuussäännökset.[302] Valtuussäännöksiä voi kuitenkin sisältyä myös niihin erityissäännöksiin, joiden perusteella virka-apua annetaan.[303] Hallintovaliokunta on todennut toistuvasti, että virka-avun antamista rajoittaa se, että virka-apusääntelyllä ei laajenneta poliisin voimankäyttövaltuuksia eikä sillä myöskään luoda virka-apua antavalle viranomaiselle uutta toimivaltaa.[304] Toimivaltasäännösten edellytykset tulee arvioida joka tilanteessa erikseen ja poliisin on myös virka-apua antaessaan noudatettava poliisilain yleisiä periaatteita, hyvän hallinnon perusteita ja perustuslain säännöksiä.

Virka-avun antaminen perustuu aina tehtyyn virka-apupyyntöön. Virka-apupyynnön muodosta tai sen sisällöstä ei ole tarkkoja säännöksiä. On kuitenkin katsottu, että virka-apupyyntö on tehtävä kirjallisesti. Kiireellisissä tapauksissa myös suullinen virka-apupyyntö on mahdollinen, mutta näissäkin tilanteissa edellytetään kirjallisen pyynnön tekemistä viipymättä.[305] Virka-apupyynnössä on selostettava riittävällä tarkkuudella ne tiedot, joiden perusteella poliisi voi päättää virka-avun antamisesta. Tällaisia tietoja ovat muun muassa pyydettävän virka-avun laatu ja virka-avun antamiseen liittyvät olosuhteet.[306]

Poliisilain 9 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan päätöksen virka-avun antamisesta tekee päällystöön kuuluva poliisimies, jollei laissa toisin säädetä. Tavallisesti tällaisen päätöksen tekee yleisjohtajana toimiva komisario tai ylikomisario. Päätös virka-avusta on luonteeltaan viranomaisen tekemä hallintopäätös.

---

[300] Pahlman 2007, 134.
[301] HE 57/1994 vp, 75–76.
[302] Helminen et al. 2012, 447.
[303] Ibid., 447–448.
[304] HaVM 16/2018 vp, 7; HaVL 29/2020 vp, 8; PeVL 23/2005, 4–5.
[305] Helminen et al. 2012, 447.
[306] Ibid.

Hallintopäätöksellä tarkoitetaan viranomaisen toimenpidettä, jolla se ratkaisee hallintoasian tai jättää sen tutkimatta. Hallintopäätöksiä ovat kaikki sellaiset hallintoasiassa annetut ratkaisut, joilla on asian *käsittelyn päättävä vaikutus*.[307] Virka-apupäätös kuuluu näin ollen myös hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän piiriin. Mielenterveyslain 31 §:n uuden 4 momentin mukaan poliisin antama virka-apu mielenterveyslain 31 §:n mukaisissa tilanteissa on maksutonta.

5.3 Poliisin mielenterveyslain 31 §:n mukainen velvollisuus avustaa kuljetuksessa

Mielenterveyslain 31 §:n 1 momentissa säädetään poliisin virka-avusta kuljetuksen avustamiseksi. Pykälän 2 momentissa säädetään virka-avusta niissä tilanteissa, joissa tarkkailuun otettu tai hoitoon määrätty poistuu sairaalasta ilman lupaa tai on jättänyt palaamatta sinne sovitusti. Pykälän 3 momentissa säädetään virka-avusta niissä tilanteissa, joissa henkilö, joka voidaan mielentilatutkimusta varten ottaa sairaalaan, jää tutkimukseen määrättynä päivänä saapumatta sairaalaan. Poliisi voi näin ollen mielenterveyslain perusteella antaa virka-apua terveydenhuollolle kolmessa erilaisessa skenaariossa. Tarkastelen tässä tutkielmassa ainoastaan mielenterveyslain 31 §:n 1 momentin perusteella annettavaa virka-apua, koska se tulee sovellettavaksi niissä tilanteissa, joissa henkilö on kuljetettava sairaalaan tarkkailulähetteen laatimista varten. Tarkastelen aluksi tarkemmin tätä mielenterveyslain 31 §:n 1 momenttia, ja siihen vuosien aikana tehtyjä muutoksia.

Vuoden 1952 mielisairaslaissa (187/1952) ei vielä ollut erillistä säännöstä poliisin virka-avusta. Mielisairaslain 23 §:ssä säädettiin kuitenkin poliisin velvollisuudesta tuoda henkilö mielisairaalaan niissä tilanteissa, joissa poliisi epäili henkilön olevan mielisairas ja tämän takia myös vaaraksi itselleen tai yleiselle turvallisuudelle.

> Kun on aihetta epäillä, että henkilö, joka esiintymisestään päättäen on ilmeisesti vaarallinen yleiselle turvallisuudelle tai itselleen, on mielisairas, tulee poliisiviranomaisen huolehtia hänen toimittamisestaan mielisairaalaan mielentilan tutkimusta varten.

Vuoden 1977 mielisairaslain muuttamisesta annetussa laissa (521/1977) luotiin järjestelmä, jossa poliisi on velvollinen avustamaan kuljetuksessa, mikäli lääkäri sitä poliisilta pyytää henkilön väkivaltaisuuden

[307] Niemivuo et al. 2010, 323.

tai muun vastaavan syyn vuoksi. Tällöin ajatuksena oli jo se, että mukana kuljetuksessa on oltava myös terveydenhuoltoalan ammattikoulutuksen saanut saattaja. Virka-apupykälässä puhutaan *kuljetuksen avustamisesta*. Kuljetuksen avustamisen sisältöä on avattu lyhyesti vuoden 1977 mielisairaslain muuttamisesta annetun lain esitöissä. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että poliisi on velvollinen avustamaan esimerkiksi väkivaltaisen potilaan kuljetuksessa niissä tilanteissa, joissa terveyskeskuksen henkilökunta osoittautuu riittämättömäksi tai sopimattomaksi.[308]

> Jos terveyskeskuksen, mielenterveystoimiston tai mielisairaalan lääkäri katsoo, että 16 §:n 1 momentissa tarkoitetun henkilön kuljettamisessa terveyskeskukseen, poliklinikkaan, mielenterveystoimistoon tai sairaalaan on terveydenhuoltoalan ammattikoulutuksen saaneen saattajan lisäksi kuljetettavan väkivaltaisuuden tai muun vastaavanlaisen syyn vuoksi tarpeen muukin saattaja, poliisi on velvollinen lääkärin pyynnöstä avustamaan kuljetuksessa.[309]

Vuoden 1990 mielenterveyslakiin säännös siirrettiin lähes samansisältöisenä. Edellytys henkilön väkivaltaisuudesta tai muusta vastaavasta syystä jäi säännökseen ja poliisin katsottiin edelleen olevan velvollinen avustamaan kuljetuksessa, mikäli terveyskeskuksen tai sairaanhoitopiirin lääkäri sen katsoo tarpeelliseksi. Hallituksen esityksessä HE 201/1989 vp on mainittu kaksi esimerkkiä tilanteista, joissa poliisin virka-apu voi olla tarpeen. Toisena esimerkkinä on mainittu väkivaltaisen potilaan kuljettaminen ja toisena tilanne, jossa on ennakoitavissa, että henkilön toimittaminen terveyskeskukseen, sairaanhoidon toimintayksikköön tai sairaalaan edellyttää voimakeinojen käyttöä.[310]

> Jos terveyskeskuksen tai sairaanhoitopiirin lääkäri katsoo, että 8 §:ssä tarkoitetun henkilön kuljettamisessa terveyskeskukseen, sairaalaan tai muuhun sairaanhoidon toimintayksikköön tarvitaan kuljeteltavan väkivaltaisuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi terveydenhuoltoalan ammattikoulutuksen saaneen saattajan lisäksi muukin saattaja, poliisi on velvollinen avustamaan kuljetuksessa.

Vuonna 1995 Suomessa toteutettiin perusoikeusuudistus. Mielenterveyslain virka-apua koskevaa pykälää täsmennettiin tämän jälkeen vielä vuonna 2014 (437/2014), jolloin momentin loppuun lisättiin muun

---

[308] HE 85/1976 vp, 11.
[309] Hallituksen esityksen HE 85/1976 vp yksityiskohtaisissa perusteluissa korostetaan sitä, että poliisin tulee ainoastaan kiireellisissä tapauksissa kuljettaa itse henkilö terveyskeskukseen. Tätä perustellaan hallituksen esityksessä sillä, että näin hoitoa tarvitseva henkilö tulee mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tekemisiin terveydenhuoltohenkilökunnan kanssa, jolla on parhaat edellytykset tarkoituksenmukaiseen hoitoon saattamiselle. HE 85/1976 vp, 11.
[310] HE 201/1994 vp, 22.

muassa tarkennus niistä tilanteista, joissa poliisi on velvollinen avustamaan kuljetuksessa. Tammikuussa 2023 tuli voimaan muutos, jolla momenttiin lisättiin maininta uusista hyvinvointialueista (584/2022).

> Poliisi on velvollinen avustamaan kuljetuksessa, jos hyvinvointialueen 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.

On huomioitava, että pykälässä tai sen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole mainintaa mahdollisuudesta henkilön kiinniottamiseen.[311] Perusteluissa ei ole myöskään mainintaa siitä, että poliisin virka-apu pitäisi sisällään sen, että poliisi noutaisi henkilön esimerkiksi kotoaan ja tarvittaessa siirtäisi henkilön sairaankuljetusyksikköön voimakeinoja käyttämällä hänen tahdostaan riippumatta. Vuoden 1990 säännöksessä ei mainittu lainkaan tilanteita, joissa henkilö on kuljetettava toimintayksikköön *tarkkailulähetteen laatimiseksi*. Tämä lisäys tehtiin säännökseen vuonna 2014. Valittavasti kyseisen hallituksen esityksen HE 199/2013 vp yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole tarkemmin avattu käsiteen *kuljetuksen avustaminen* sisältöä. Hallituksen esityksessä on kuitenkin eritelty ne tilanteet, joissa poliisi on velvollinen antamaan virka-apua juuri *kuljetuksessa avustamiseksi*. Mahdollisia tilanteita on hallituksen esityksessä mainittu kolme.

Ensimmäisenä avustaminen tulee hallituksen esityksen mukaan kyseeseen tilanteessa, jossa henkilö on tutkittu julkisessa terveydenhuollossa ja hänestä on siellä laadittu lain mukaisilla edellytyksillä tarkkailulähete. Toisena mahdollisena tilanteena mainitaan se, kun tarkkailulähete on laadittu muualla kuin terveyskeskuksessa tai sairaalassa. Tällöin lähetteen laatinut lääkäri voi ilmoittaa asiasta julkiseen terveydenhuoltoon ja virka-apupyyntö tehdään sairaalassa tai terveyskeskuksessa. Kolmantena vaihtoehtona on hallituksen esityksessä mainittu tilanne, jossa henkilön tutkinut lääkäri ei tee henkilöstä itse tarkkailulähetettä vaan tekee ainoastaan mielenterveyslain 9 b §:n mukaisen ilmoituksen terveyskeskukseen.[312]

---

[311] Tämän lisäksi on huomioitava, että korkein hallinto-oikeus on käytännössään todennut, että vapautta ja koskemattomuutta rajoittavia säännöksiä on tulkittavaa lain sanamuodon ja sen esitöiden mukaisesti. Ks. esim. KHO 2002:70.

[312] Mielenterveyslain 9 b §:n mukaan lääkäri voi muun muassa virka-apupyynnön tekemistä varten salassapitosäännösten estämättä ilmoittaa todennäköisesti tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytykset täyttävästä henkilöstä hyvinvointialueen päivystävälle terveydenhuollon toimintayksikölle, jos hän pitää välttämättömänä tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytysten arviointia.

Hallituksen esityksessä todetaan, että mikäli lääkäri ei tällaisissa tilanteissa mene paikan päälle tutkimaan potilasta ja tarvittaessa laatimaan lähetettä, potilas jouduttaisin kuljettamaan lääkärin luokse. Tässä yhteydessä voitaisiin laissa säädetyillä edellytyksillä pyytää virka-apua poliisilta.[313]

Käytännössä ainoastaan viimeinen esimerkkitilanne tulee sovellettavaksi silloin, kun henkilöstä ei ole vielä laadittu tarkkailulähetettä. Hallituksen esityksen mukaan tällöinkin *toinen lääkäri* on jo tutkinut henkilön ja ollut *suorittamansa tutkimuksen perusteella* sitä mieltä, että tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytykset hänen kohdallaan todennäköisesti täyttyvät. Lain esitöissä ei näin ollen ole mainittu lainkaan tilanteita, joissa esimerkiksi ensihoitajat tai jokin muu taho ilmoittaa lääkärille hoitoa tarvitsevasta henkilöstä. Tällaisessa tilanteessa henkilö ei ole vielä ollut lainkaan lääkärin tutkimuksissa. Nähdäkseni jääkin erittäin tulkinnanvaraiseksi, missä tilanteissa lääkäri voi pyytää poliisilta virka-apua ja mitä virka-apu voi pitää sisällään. Ei ole oikeudellisesti kestävää, että tällaista perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavaa säännöstä tulkittaisiin muuten kuin suppeasti.

EOA on vuosina 2008 ja 2012 todennut, ettei mielenterveyslaissa ole täsmällisiä säännöksiä potilaan noutamisesta terveyskeskukseen hänen tahdostaan riippumatta.[314] Vuonna 2008 EOA esittikin ministeriölle, että lakia tulisi täsmentää näiden säännösten osalta.[315] Sääntelyä on sittemmin täsmennetty lailla 438/2014, mutta nähdäkseni tehdyt täsmennykset eivät ole poistaneet sääntelyssä olleita keskeisiä puutteita. AOA onkin todennut ongelman olemassaolon vielä vuonna 2018 lausunnossaan sosiaali- ja terveysministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle asiakas- ja potilaslaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Kyseisessä lausunnossa AOA ehdottaa sääntelyn täsmentämistä siten, että edellytykset potilaan noutamiseksi ja hänen tutkimisekseen ilmenisivät suoraan laista.[316]

EOA on toistuvasti ratkaisuissaan todennut, että *vakiintuneen tulkinnan mukaan* henkilö voidaan noutaa terveydenhuollon toimintayksikköön hänen tahdostaan riippumatta.[317] Mielenterveyslaissa tämä tarkkailulähetteen laatimisen ”esivaihe” ilmenee ainoastaan epäsuorasti 9 a ja 31 §:stä.[318] Tämä tulkinta on käytännössä aina perusteltu korkeimman oikeuden ennakkopäätöksellä KKO 1992:144. Kyseisessä

---

[313] HE 199/2013 vp, 30.
[314] EOA 18.12.2008, dnro. 114/2007, 2; EOA 30.3.2012, dnro. 3365/2010, 3.
[315] AOA 18.12.2008, dnro. 4157/2008, 1.
[316] AOA 17.9.2018, dnro. 3519/2018, 23.
[317] Ks. esim. EOA 18.12.2008, dnro. 114/2007, 2; EOA 30.3.2012, dnro. 3365/2010, 3; EOA 22.7.2022 dnro. 55/2022, 30.
[318] AOA 17.9.2018, dnro. 3519/2018, 23.

korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä arvioitiin lääkärin menettelyä tilanteessa, jossa hän oli pyytänyt poliisilta virka-apua henkilön toimittamiseksi terveyskeskukseen, koska henkilön epäiltiin olevan psykoosin kaltaisessa tilassa ja mahdollisti myös vaarallinen. Poliisi oli hakenut henkilön kotoaan terveyskeskukseen ilman terveydenhuoltoalan koulutuksen saanutta saattajaa. Korkein oikeus katsoi, että mielisairaaksi epäillyn tutkimukseen ja hoitoon saattaminen tulisi olla sairaanhoitoon liittyvä toimenpide, joten henkilön tulisi mahdollisimman aikaisessa vaiheessa päästä tekemisiin pääasiassa terveydenhuoltohenkilökunnan kanssa. Korkein oikeus piti lääkärin toimintaa laittomana, koska hän ei ollut huolehtinut siitä, että terveydenhuoltoalan ammattikoulutuksen saanut saattaja olisi ollut mukana toimittamassa henkilöä terveyskeskukseen.

Nähdäkseni on ongelmallista antaa liikaa painoarvoa tälle ennakkopäätökselle, kun tarkastellaan poliisin toimintaa ja erityisesti poliisin toimivaltuuksia virka-aputehtävillä. Korkein oikeus ei ole asiassa ottanut suoraan kantaa virka-avun sisältöön, eikä arvioitavana ole ollut suoranaisesti poliisin menettely kyseisellä virka-aputehtävällä. On myös huomioitava, että ratkaisu on annettu vuonna 1992 ja arvioitavana ollut lääkärin mahdollinen virkarikos on tapahtunut jo vuonna 1987. Tuolloin olivat voimassa vielä mielisairaslaki (521/1977) ja poliisilaki (84/1966). Keskeistä on myös se, että ratkaisu on tehty ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta ja vuoden 2000 perustuslakia. Katson, että ennakkopäätöstä ei tästä syystä voi ongelmitta siirtää nykyaikaan.

Virka-apusäännöksen sanamuodot aiheuttavat useita tulkintaongelmia. Laista tai sen esitöistä ei voi suoraan päätellä, mitä tarkoitetaan kuljetuksen avustamisella. Avoimeksi jää myös se, miten kuljetus voidaan ajallisesti rajata. Voidaanko ensihoidon kuljetus katsoa alkaneeksi jo siinä vaiheessa, kun ensihoito tulee paikalle, vai vasta siinä vaiheessa, kun kuljetettava henkilö on saatu ensihoidon ajoneuvoon kuljetusta varten. Mikäli kuljetus alkaa vasta siinä vaiheessa, kun henkilö on saatu ensihoidon mukaan, ei poliisi voi avustaa vielä siinä tilanteessa, jossa henkilöä ei ylipäätään ole saatu kuljetettavaksi. Laista ei myöskään ole suoraan pääteltävissä, miten poliisi voi kuljetusta avustaa. Onko lainsäätäjän tarkoituksena ollut se, että poliisi siirtää henkilön ensihoidon ajoneuvoon tämän tahdosta riippumatta, vai tuleeko poliisin ainoastaan suojella ihmisiä ja omaisuutta kuljetuksen aikana. Hallituksen esityksen 199/2013 vp mukaan poliisin toimivaltuudet virka-avun antamisessa määräytyvät poliisilain perusteella, joten

poliisilla ei ole mahdollisuuksia toteuttaa sellaisia toimia, joihin poliisilain säännökset eivät suoraan anna toimivaltaa.[319]

5.4 Todennäköiset syyt virka-avun pyytämisen taustalla

EOA:n ja AOA:n antamista ratkaisuista käy ilmi, että virka-apua pyytäneet lääkärit ovat saaneet tiedon henkilön mahdollisesta psykoosista moninaisista lähteistä. Ratkaisussa EOA 9.1.2013 (dnro. 4745/2011) tieto on tullut lääkärille sairaanhoitajalta, joka on puhunut puhelimessa henkilön kanssa. Ratkaisussa 18.12.2008 (dnro. 114/2007) lääkäri on saanut tiedon osastonhoitajalta, joka on saanut henkilöltä sähköposteja. Ratkaisussa 3.1.2022, (dnro. 8349/2020) lääkäri on saanut tiedon sairaanhoitajalta, joka on taas kuullut henkilöstä toiselta mielenterveysyksikön työntekijältä, jolle henkilö oli aikaisemmin lähettänyt sähköpostia. Ratkaisussa 26.4.2012 (dnro. 3106/2010) lääkäri on saanut tiedon henkilön vanhemmilta, jotka olivat useita kertoja yrittäneet saada poikaansa psykiatriseen sairaanhoitoon. Kahdessa ratkaisussa lääkäri on saanut tiedon poliisipartiolta.[320] Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 1992:144 käsitellyssä asiassa lääkäri on saanut tiedon henkilön puolisolta, joka oli kertonut lääkärille ja psykiatrille sellaisia seikkoja, joiden perustella lääkäri oli päätellyt henkilön olevan paranoidisen psykoosin kaltaisessa tilassa ja vaarallinen.

EOA on toistuvasti todennut potilaan noutamisen terveyskeskukseen hänen tahdostaan riippumattaan merkitsevän voimakasta puuttumista tämän itsemääräämisoikeuteen ja henkilökohtaiseen vapauteen.[321] Tällaiseen toimenpiteeseen ei voida ryhtyä ilman luotettavaa selvitystä toimenpiteen välttämättömyydestä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 5/2014 vp kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, että muun kuin virkasuhteisen lääkärin tehdessä tarkkailulähetteen, voidaan joutua tilanteeseen, missä virkasuhteinen lääkäri ei ole vielä henkilökohtaisesti tutkinut potilasta siinä vaiheessa, kun hänet noudetaan viimekädessä poliisin virka-apua käyttäen terveyskeskukseen tai sairaalaan. Valiokunnan mukaan

---

[319] HE 199/2013 vp, 30.
[320] EOA 31.08.2005, dnro. 85/2004; 30.3.2012, dnro. 3365/2010. Jälkimmäisessä ratkaisussa myös sosiaalityöntekijä oli ottanut yhteyttä lääkäriin. EOA on todennut, ettei poliisilla ole mahdollisuuksia arvioida henkilön terveydentilaa luotettavasti. Nähdäkseni on tällöin osittain ristiriitaista, että lääkärin on katsottu voivan arvioida henkilön terveydentilaa luotettavasti pelkästään poliisilta saatujen tietojen perusteella.
[321] EOA 9.1.2013, dnro. 4745/2011, 4.

on tärkeänä, että virkasuhteisella lääkärillä on tällöin *tosialliset mahdollisuudet* varmistua hoidon tarpeen edellytysten täyttymisestä jo siinä vaiheessa, kun hän tekee virka-apupyyntöä poliisille.[322]

Lääkärillä on näin ollen oltava sellaiset tiedot henkilön terveydentilasta, että lääkäri voi *todennäköisin syin* olettaa mielenterveyslain tahdosta riippumattoman hoidon olevan tilanteessa asianmukaista. Tämä voi tietyissä tilanteissa muodostua ongelmalliseksi, koska lääkäri ei ole vielä tässä vaiheessa itse päässyt tutkimaan henkilöä millään tavalla. Olen myös edellä osoittanut, että lääkärit saavat tiedon mahdollisesti psykoosissa olevista henkilöistä monista eri lähteistä. Tärkeäksi kysymykseksi nouseekin se, voiko lääkärillä olla perustuslakivaliokunnan edellyttämät *tosialliset mahdollisuudet varmistua hoidon tarpeen edellytysten täyttymisestä* tilanteissa, joissa virkasuhteinen lääkäri tai kukaan muukaan lääkäri ei ole edes puhunut potilaan kanssa, ja oletus potilaan sairaudesta perustuu pelkästään esimerkiksi sukulaisten tai avopuolison ilmoitukseen.

5.5 Virka-avun pyytäminen poliisilta

Olen aikaisemmin tässä tutkielmassa tarkastellut mielenterveyslain mukaista poliisin virka-apua julkisen vallan käytön näkökulmasta. Virka-avun pyytämisessä on kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä ja arvion virka-avun tarpeellisuudesta tekee *hyvinvointialueen virkasuhteinen lääkäri.*[323] Virka-apupyyntö on laissa kytketty suoraan mielenterveyslain 9 a §:n mukaiseen lääkärin toimintavelvollisuuteen.[324]. Lääkäreillä ei ole yleistä toimivaltaa pyytää poliisilta virka-apua, eikä virka-apua voida näin ollen pyytää virkakoneiston ulkopuolelta perustuslain 124 §:n luomien rajoitusten vuoksi. [325]

Lähtökohtaisesti harkintavalta virka-avun pyytämiseen poliisilta on aina virkasuhteisella lääkärillä.[326] Pelkkä oikeus tarkkailulähetteen laatimiseen ei itsessään vielä luo lääkärille oikeutta pyytää virka-apua

---

[322] PeVL 5/2014 vp, 3.
[323] HE 199/2013 vp, 29–30.
[324] Ibid., 17.
[325] Ratkaisussa 5.12.2013 (dnro. 4398/2012) oli kyse siitä, onko hammaslääkärillä toimivaltuus pyytää poliisin virka-apua mielenterveyslain perusteella henkilön toimittamiseksi sairaalaan. Lääkäri ja hammaslääkäri ovat erillisiä terveydenhuollon ammatteja, eikä EOA katsonut hammaslääkärillä olevan missään tilanteessa mahdollisuutta pyytää poliisin virka-apua mielenterveyslain 31 §:n perusteella. EOA totesi ratkaisussa, että mikäli hammaslääkäri epäilee asiakkaansa olevan tahdosta riippumattoman hoidon tarpeessa, voi hän ainoastaan ilmoittaa asiasta terveyskeskuksen lääkärille.
[326] AOA 27.11.2002, dnro. 459/2001, 2.

poliisilta, jonka vuoksi virka-avusta säädetään erikseen mielenterveyslain 31 §:ssä.[327] Kyseisen virka-apupykälän ensimmäisen virkkeen sanamuodon mukaan poliisi on *velvollinen* antamaan virka-apua, mikäli virka-avun antamisen edellytykset täyttyvät. Poliisi ei näin ollen voi kieltäytyä virka-avun antamisesta ilman pätevää syytä, jonka myös EOA on todennut ratkaisussaan 5.12.2013 (dnro. 4398/2012) ja 22.7.2022 (dnro. 765/2022). Myös lain esitöissä mainitaan, että poliisille syntyy asianmukaisesti tehdyn virka-apupyynnön johdosta velvoite virka-avun antamiseen.[328]

Vaikka päätöksen virka-avun antamisesta tekeekin poliisi, poliisilla ei ole mielenterveyslain 31 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa käytännössä edellytyksiä kyseenalaistaa lääkärin tekemää lääketieteellistä arviota henkilön terveydentilasta. Lääkärin virka-apupyyntö merkitsee käytännössä tällöin myös virka-avun antamista.[329] Tästä syystä EOA onkin pitänyt tärkeänä, että lääkäri varmistuu menettelynsä lainmukaisuudesta ennen kuin hän pyytä virka-apua poliisilta.[330] Kuten olen jo aikaisemmin esittänyt, on lääkärin myös annettava poliisille riittävät tiedot asiakokonaisuudesta virka-apupyynnön yhteydessä, jotta poliisi voi asianmukaisesti arvioida virka-avun laillisuutta ja omien toimivaltuuksiensa sopivuutta tehtävän hoitamiseen.

Poliisin antama virka-apu ei ole ensisijainen tapa saada henkilöä lääkärin luokse. Eduskunnan oikeusasiamies on toistuvasti ratkaisuissaan todennut, että suhteellisuusperiaatteen mukaista olisi aina ensisijaisesti kutsua henkilö käymään lääkärin vastaanotolla tai se, että lääkäri menee itse käymään esimerkiksi henkilön kotona. Vasta tämän jälkeen tulisi harkita ensihoitoyksikön lähettämistä hakemaan henkilöä kotoaan sairaalaan tarkkailulähetteen kirjoittamista varten.[331] EOA on perustelut tätä suhteellisuusperiaatteen lisäksi muun muassa sillä, että monet voivat kokea ambulanssilla noutamisen leimaavaksi ja nöyryyttäväksi kokemukseksi.[332] On selvää, että tästä näkökulmasta myös poliisipartion saapuminen paikalle voidaan kokea erittäin leimaavana ja nöyryyttävänä.

---

[327] HE 199/2013 vp, 26.
[328] HE 199/2013 vp, 29.
[329] AOA 4.3.2010, dnro. 711/2009, 7; EOA 5.12.2013, dnro. 4398/2012, 5.
[330] EOA 5.12.2013, dnro. 4398/2012, 5.
[331] EOA 30.3.2012, dnro. 3365/2010, 3; EOA 9.1.2013, dnro. 4745/2011, 4.
[332] EOA 30.3.2012, dnro. 3365/2010, 3; AOA 17.09.2018, dnro. 3519/2018, 23.

EOA on kuitenkin myös todennut, että noutamisen kiireellisyyden arviointi saattaa olla mielenterveyteen liittyvissä tilanteissa haastavaa.[333] Virka-apua pyydettäessä tilanteet ovat usein sellaisia, joissa joudutaan toimimaan kiireessä ja osittain epätäydellisen tiedon varassa.[334] Kiireisessä tilanteessa ei aina voida ottaa huomioon kaikkia niitä asioista, joita kiireettömässä tilanteessa on mahdollista huomioida. Tästä huolimatta lievimpien keinojen ensisijaisuus tulee aina ottaa huomioon päätöksenteossa.[335] Päätöksenteossa tulee käyttää niitä keinoja, joilla on mahdollista päästä haluttuun lopputulokseen, mutta kenenkään oikeuksia ei rajoiteta turhaan tai vain varmuuden vuoksi.

Mielenterveyslain 31 §:n mukaan poliisia voidaan tarvita kuljetuksessa avustamiseen *ammattikoulutuksen saaneen saattajan lisäksi.* On näin ollen selvää, ettei poliisia voi lähettää yksin hoitamaan tällaista tehtävää, vaan henkilön noutaminen on ensisijaisesti terveydenhuollon ammattikoulutuksen saaneiden työntekijöiden tehtävä. Poliisin myötävaikutus kuljetuksen suorittamisen kannalta on aina toissijaista.[336] Poliisin mahdollisen virka-avun toissijaisuus on todettu myös korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 1992:144, jossa todettiin, että poliisi on velvollinen avustamaan kuljetuksessa, mutta paikalla tulisi aina olla mukana terveydenhuoltoalan ammattikoulutuksen saanut saattaja.[337]

Mielenterveyden häiriöstä tai sairaudesta johtuva terveydenhuollon tehtävä ei kuulu poliisin perustehtäviin, ellei henkilö ole esimerkiksi akuutisti vaaraksi itselleen tai muille. Terveydenhuollon henkilökunnan tulisi selviytyä omista tehtävistään omin resurssein, eikä poliisia voi kutsua paikalle vain siksi, että terveydenhuollon resurssit tai toimivaltuudet ovat puutteellisia. Virka-avun pyytäminen poliisilta on sidottu laissa oleviin edellytyksiin, jotka liittyvät lääkärin arvioon kuljetettavan *väkivaltaisuudesta* tai *muusta vastaavasta syystä*. Arvio kuljetettavan väkivaltaisuudesta perustuu virka-avun pyytäjän tapauskohtaiseen arvioon, joka voi perustua esimerkiksi henkilön aikaisempaan käytökseen. Poliisia ei voi pyytää ensihoidon yksikön mukaan vain varmuuden vuoksi tai esimerkiksi resurssipulaan vedoten.[338]

---

[333] EOA 30.3.2012, dnro. 3365/2010, 3.
[334] EOA 19.3.2015, dnro. 1931/2012, 6.
[335] EOA 30.3.2012, dnro. 3365/2010, 3.
[336] EOA 9.1.2013, dnro. 4745/2011, 4.
[337] KKO 1992:144.
[338] Lääkärin tekemä virka-apupyyntö ei myöskään siirrä vastuuta tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta terveydenhuollolta poliisille. Tehtävä on edelleen terveydenhuollon tehtävä, johon poliisia antaa vain virka-apua. Poliisi vastaa kuitenkin oman toimintansa lainmukaisuudesta. Lähtökohtana on, että päävastuu tehtävän hoitamisesta säilyy aina virka-apua pyytäneellä viranomaisella.

5.6 Tapaus Pohjanmaa – uusi tarkastelu

Tarkastelin johdantoluvun viimeisessä osiossa Tapaus Pohjanmaata, eli eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisua 15.7.2022 (dnro. 765/2022). Johdantoluvussa ratkaisun yleisesittely antoi konkreettisen kuvan oikeudellisista ongelmista, jotka liittyvät henkilön kuljettamiseen terveydenhuollon toimintayksikköön hänen tahdostaan riippumatta sellaisissa tilanteissa, joissa lääkäri on pyytänyt poliisilta virka-apua. Olen tässä tutkielmassa systematisoinut voimassa olevaa oikeutta ja tulkinnut oikeuden tämänhetkistä tilaa ratkaisun kaltaisissa tilanteissa. Tarkastelen nyt kyseistä ratkaisua uudelleen ja esittelen omat tulkintani EOA:n esittämiin ongelmakohtiin.

Lääkärin toimintaa arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, oliko lääkärillä tilanteessa riittävä syy epäillä, että hoitoon määräämisen edellytykset henkilön tahdosta riippumatta olivat todennäköisesti olemassa. Tämän lisäksi on arvioitava sitä, oliko tilanne sellainen, johon lääkäri voi pyytää poliisin virka-apua mielenterveyslain 31 §:n perusteella. Arvioinnissa on otettava huomioon se tosiseikka, että virka-apua pyydettäessä joudutaan usein toimimaan epätäydellisen tiedon varassa ja jonkinasteisessa kiireessä.[339]

Lääkärin arvio henkilön tilasta perustui Tapaus Pohjanmaan virka-apupyynnön mukaan siihen, että henkilö oli ”kohdistanut uhkailuja saatujen tietojen mukaan sekä hoitohenkilökuntaan että myös läheisiinsä”. Lääkärin tietojen mukaan henkilön A kotona oli teräaseita, ja hän oli vahvasti hoitoa vastustava potilas. Virka-apupyynnöstä ei käy ilmi, onko virka-apua pyytävä lääkäri ollut missään puheyhteydessä A:n kanssa ennen virka-apupyynnön tekemistä. Virka-apupyynnöstä ei myöskään selviä, millä perusteella lääkäri on epäillyt potilaan mahdollisesti täyttävän tahdosta riippumattoman hoidon edellytykset, eikä se, millaisia uhkauksia henkilö on esittänyt ja miten. Selvitysten mukaan kyseessä ei ole myöskään tilanne, jossa toinen lääkäri olisi jo tutkinut A:n ja tehnyt hänestä ilmoituksen mielenterveyslain 9 b §:n mukaisesti. Nähdäkseni Tapaus Pohjanmaan selvityksistä ei käy riittävällä tavalla ilmi se, miten lääkärillä on tilanteessa voinut olla perustuslakivaliokunnan edellyttämät tosialliset mahdollisuudet varmistua hoidon tarpeen edellytysten täyttymisestä tässä yksittäistapauksessa.

---

[339] EOA 19.3.2015 dnro. 1931/2012, 6.

EOA:n ratkaisusta 15.7.2022 (dnro. 55/2022) ei käy yksiselitteisesti ilmi, missä mielenterveyslain säännöksessä säädetään oikeudesta henkilön vapauden ja koskemattomuuden rajoittamiseen ratkaisun kaltaisissa tilanteissa. Mielenterveyslain 9 a §:ssä säädetään lääkärin velvollisuudesta tarkkailulähetteen laatimiseen ja potilaan lähettämiseksi tutkittavaksi sairaalaan, mikäli hän *suorittamansa tutkimuksen perusteella* toteaa, että tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytykset todennäköisesti täyttyvät. EOA:n mukaan lääkärillä on myös toimivalta päättää, että henkilö on kuljetettava toimintayksikköön tarkkailulähetteen laatimiseksi. Käytännössä EOA on tulkinnut asian siten, että mielenterveyslain 9 a §:n mukainen lääkärin toimintavelvollisuuden toteuttaminen edellyttää henkilön kuljettamista lääkärin luokse, jonka vuoksi myös tämä lakiin kirjaamaton esivaihe on katsottava lainmukaiseksi. Näkemys perustuu vakiintuneeseen laintulkintaan, jonka mukaan henkilö voidaan tarvittaessa noutaa terveyskeskukseen tutkittavaksi voimakeinoja käyttämällä. Tämä tulkinta on monin tavoin ongelmallinen, kuten olen muun muassa luvussa 5.3 osoittanut.

Hallintotoimen tulee kuulua virka-avun pyytäjän laissa säädettyihin eli lakisääteisiin tehtäviin. Yksinomaan lakiin sisältyvä maininta esimerkiksi siitä, että tietty viranomainen antaa toiselle viranomaiselle virka-apua, ei vielä ilmaise virka-avun antamiseen liittyvää sisällöllistä toimivaltaa. Virka-avun antamiseen tulee olla joko yksilöidympi tai yleisempi sisällöllinen toimivaltuus lainsäädännössä.[340] EOA on todennut ratkaisussa 15.7.2022 (dnro. 55/2022), että lääkärillä ei itsellään tarvitse olla toimivaltaa pakottaa henkilöä voimakeinoja käyttämällä terveyskeskukseen.[341] EOA on katsonut, että lääkärillä on kuitenkin toimivaltuus pyytää virka-apua poliisilta, joka voi käyttää poliisilain 2 luvussa säädettyjä voimakeinoja sellaiseen henkilöön, joka pyrkii estämään kuljettamisen toimintayksikköön. Tilanteessa EOA on näin ollen katsonut, että poliisi voi virka-apuna suorittaa toimen, johon virka-avun pyytäjä, eli virkasuhteinen lääkäri, ei ole toimivaltainen. Tämä oikeus perustuu käytännössä maantapaan, eikä saa yksiselitteisesti tukea eduskunnan säätämästä laista.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti lääkärin tulisi lähtökohtaisesti ensin pyytää henkilöä tulemaan sairaalaan. Ratkaisussa kerrotaan henkilön A kuitenkin olevan ”vahvasti hoitoa vastustava potilas”, joten omatoiminen sairaalaan siirtyminen ei todennäköisesti olisi tässä tilanteessa toteutunut. Tässä

---

[340] HaVL 29/2020 vp, 7.

[341] Myöskään ensihoitohenkilöstöllä ei ole oikeutta voimakeinoin pakottaa henkilöä mukaansa, ellei kyse ole rikoslain mukaisesti pakkotilasta tai hätävarjelusta. Aiheesta tarkemmin luvussa 3.5.

yksittäistapauksessa ei kuitenkaan ole esitetty riittävää selvitystä näiden seikkojen tulkitsemiseksi. Poliisin selvityksen mukaan henkilö A on tavattaessa käyttäytynyt rauhallisesti, eikä hän ole ollut poliisin silmin aggressiivinen, eikä aiheuttanut vaaraa itselleen tai muille. Tällaisessa tilanteessa olisi ensisijaisesti käytettävä lievempiä toimia, eikä virka-avun pyytäminen poliisilta voi olla ensisijainen keino tilanteen hoitamiseksi. Myös mielenterveyslain 9 a § korostaa yhteisymmärryksessä potilaan kanssa toteutettavien palveluiden ensisijaisuutta. Nähdäkseni suhteellisuusperiaatteen mukaista olisi ollut se, että lääkäri olisi tehnyt kotikäynnin A:n luokse. Tällöin A olisi heti päässyt tekemisiin lääkärin kanssa, joka olisi voinut arvioida henkilön tilan viivytyksettä ja samalla päättää jatkotoimenpiteistä ilman turhia välivaiheita. Tämä toimintapa olisi edistänyt henkilön A perusoikeuksien toteutumista parhaiten.

EOA on todennut, ettei poliisilla ole yleensä edellytyksiä kyseenalaistaa lääkärin tekemää arviota virka-apupyynnön kohteena olevan henkilön terveydentilasta. Tämä korostaa entisestään lääkärin vastuuta varmistua oman menettelynsä lainmukaisuudesta.[342] Lääkärin tehtävänä on arvioida virka-avun tarpeellisuus ja poliisin on annettava virka-apua, mikäli kyse ei ole selkeästi lainvastaisesta virka-apupyynnöstä.[343]

Mielenterveyslain 31 §:n mukaan lääkärin oikeus pyytää virka-apua poliisilta edellyttää kuljetettavan väkivaltaisuutta tai muuta vastaavaa syytä. Lääkäri on virka-apupyynnössä todennut A:n vastustavan hoitoa ja esittäneen jonkinlaisia uhkauksia useille ihmisille. Lääkäri on myös kirjoittanut henkilöllä A olevan teräaseita kotonaan. Arvio kuljetettavan väkivaltaisuudesta esimerkiksi aikaisempaan käytökseen perustuen on lainmukainen peruste pyytää virka-apua poliisilta. Poliisin läsnäolo on tärkeää, mikäli epäillään, että henkilö esimerkiksi kohdistaisi väkivaltaa ensihoitajia kohtaan.

Yhdyn EOA:n näkemykseen siitä, että lääkärillä on velvollisuus kirjoittaa tarkkailulähete sellaisesta ihmisestä, joka todennäköisesti täyttää mielenterveyslain 8 §:n edellytykset. Lainsäädäntö kuitenkin edellyttää potilaan tutkimista henkilökohtaisesti ennen lähetteen laatimista. Nähdäkseni virka-apupykälän sanamuoto ei anna lääkärille oikeutta määritellä virka-avun sisältöä siten, että lääkäri voisi vaatia poliisia tarvittaessa voimakeinoja käyttämällä pakottaman henkilöä ensihoidon mukaan. Mielenterveyslaissa ei ole tarkkarajaisia ja täsmällisiä säännöksiä siitä, että lääkärillä olisi toimivalta päättää henkilön

---

[342] EOA 5.12.2013, dnro. 4398/2012, 5.
[343] EOA 17.05.2005, dnro. 2308/2003, 2.

kiinniottamisesta ja toimittamisesta voimakeinoin sairaalaan. Lääkäri voi pyytää virka-apua ainoastaan kuljetuksen avustamiseksi. Lääkärillä itsellään on toimivaltaa mielenterveyslain 9 a §:n mukaan kirjoittaa tarkkailulähete ja lähettää potilas tutkittavaksi sairaalaan, jos hän suorittamisensa tutkimusten perusteella toteaa, että tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytykset ovat todennäköisesti olemassa. Toimivaltuus henkilön lähettämiseksi sairaalaan syntyy vasta siinä vaiheessa, kun potilas on jo tutkittu.

Tämän lisäksi hallituksen esityksen HE 199/2013 vp esimerkkitapausten mukaan tarkkailulähetteen kirjoittamiseksi voidaan pyytää virka-apua tilanteessa, joissa *toinen lääkäri* on jo tutkinut henkilön ja tehnyt tästä mielenterveyslain 9 b:n mukaisen ilmoituksen. Myös perustuslakivaliokunta on katsonut sääntelyn mahdollistavan tilanteen, jossa *virkasuhteinen lääkäri* ei ole vielä henkilökohtaisesti tutkinut potilasta siinä vaiheessa, kun hänet noudetaan viime kädessä poliisin virka-apua käyttäen terveyskeskukseen tai sairaalaan. Tämä näkemys on kuitenkin sidottu myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa tilanteeseen, jossa toinen lääkäri on jo tutkinut henkilön. Tapaus Pohjanmaassa virka-apu pyyntö perustui henkilön lähettämiin uhkauksiin ja sairaanhoitajien tekemään kotikäyntiin – ei toisen lääkärin tekemään arvioon henkilön terveydentilasta.

Poliisihallitus on ohjaavassa kirjeessään tehnyt selvän eron henkilön oikeusasemassa tilanteissa, jossa tarkkailulähete on joko laadittu tai ei ole. EOA on kuitenkin todennut ratkaisussaan 15.7.2022 (dnro. 55/2022), ettei tarkkailulähetteen laatiminen muuta henkilön oikeusasemaa. Henkilön vapauteen ei näin ollen voida puuttua sen enempää tarkkailulähetteen laatimisen jälkeen kuin mitä siihen voitiin puuttua ennen tarkkailulähetettä.[344] Mielenterveyslain 4 a luvun mukainen potilaan perusoikeuksien rajoittaminen tulee kysymykseen vasta siinä vaiheessa, kun henkilö on otettu *tarkkailuun*.[345]

Yhdyn EOA:n näkemykseen siitä, että poliisihallituksen ohjaavassa kirjeessä on virheellinen laintulkinta tarkkailulähetteen vaikutuksiin liittyen. Henkilön vapautta ei voi rajoittaa tarkkailulähetteen perusteella. Tämä aiheuttaisi tilanteen, jossa myös muut kuin virkasuhteiset lääkärit voisivat käyttää merkittävää julkista valtaa. Nyt henkilön vapautta voi rajoittaa vasta se *virkasuhteinen lääkäri*, joka tekee päätöksen tarkkailuun ottamisesta mielenterveyslain 9 c §:n mukaisesti. Tarkkailulähetteen oikeudellinen merkitys ilmenee hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n

[344] EOA 15.7.2022, dnro. 55/2022, 32.
[345] Ks. HE 113/2001 vp, 20.

muuttamisesta, jossa todetaan, että tarkkailuun ottaminen merkitsee potilaan vapauden menetystä. Tarkkailulähetteen laatiminen ei näin ollen vielä suoraan merkitse henkilön vapauden rajoittamista, eikä muuta henkilön oikeusasemaa.[346]

Poliisipartion selvityksen mukaan henkilö A on käyttäytynyt kohdattaessa rauhallisesti, eikä hänen käytöksestään ole voinut havaita hänen olevan muille vaaraksi. EOA ei ole ratkaisussaan ottanut yksiselitteisesti kantaa siihen, mistä mielenterveyslain tai poliisilain säännöksestä poliisille lopulta muodostuu toimivaltuus puuttua tällaisen rauhallisesti käyttäytyvän henkilön vapauteen rajoittavasti. EOA on todennut, että poliisilla on toimivalta käyttää poliisilain 2 luvussa säädettyjä voimakeinoja muun muassa sellaisen vastarinnan murtamiseksi, jolla pyritään estämään kuljettaminen toimintayksikköön. EOA on päätöksen 15.7.2022 (dnro. 55/2022) perusteluissa johtanut lääkärin oikeuden pyytää virka-apua mielenterveyslain 9 a §:stä, jolloin vapauden rajoittaminen olisi tarkkailulähetteen kirjoittamisen välttämätön ”esivaihe” ja näin myös lain mukaan sallittu toimenpide.

Hallituksen esityksen HE 199/2013 vp mukaan poliisin toimivaltuudet mielenterveyslain 31 §:n mukaisen virka-avun antamisessa määräytyvät poliisilain perusteella.[347] Poliisi voi käyttää virka-aputehtävällään poliisilain 2 luvun toimivaltasäännöksiä, mutta niiden käyttö on arvioitava joka tilanteessa erikseen. Poliisilla ei ole automaattista oikeutta esimerkiksi poliisilain 2 luvun 2 §:n mukaiseen kiinniottoon, vaikka lääkäri olisikin pyytänyt poliisilta virka-apua. Poliisilain 2 luvun 2 §:ssä säädetään poliisin oikeudesta ottaa kiinni henkilö myös hänen itsensä suojelemiseksi hänen henkeään tai terveyttään uhkaavalta välittömältä vaaralta. Lain esitöiden mukaan suojelun tarve voi aiheutua esimerkiksi mielisairaudesta tai itsemurhahakuisuudesta.[348] Poliisilla on myös poliisilain 2 luvun 10 §:n mukaan oikeus ottaa henkilö kiinni muun muassa niissä tilanteissa, joissa hänen uhkaustensa tai muun käyttäytymisensä perusteella on perusteltua syytä olettaa, että hän syyllistyisi henkeen tai terveyteen kohdistuvaan rikokseen taikka aiheuttaisi huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Tapaus Pohjanmaassa lääkäri on pyytänyt poliisilta virka-apua kuljetuksen turvaamiseksi ja ensihoidon turvallisuuden takaamiseksi. Yleisjohtajana toiminut komisario on päättänyt, että virka-apua annetaan, ja paikalle on lähtenyt kaksi kertaa poliisipartio turvaamaan ensihoidon työntekoa. Nähdäkseni poliisi on

---

[346] EOA 15.7.2022, dnro. 55/2022, 29.
[347] HE 199/2013 vp, 30.
[348] HE 57/1994 vp, 40.

näin toimiessaan antanut lääkärin pyytämää virka-apua siten, että poliisi on toiminnallaan varmistanut terveydenhuoltohenkilöstön ja tehtävän suorittamisen turvallisuuden.[349]

Ristiriita tilanteessa on syntynyt siitä, että poliisi ei ole suostunut lääkärin pyynnöstä voimakeinoin siirtämään henkilöä ambulanssiin, koska poliisi on pitänyt tällaista pyyntöä selkeästi lainvastaisena. Käytännössä lainvastaisuus on ilmennyt siitä, että perusteita tähän vapauden ja koskemattomuuden rajoittamiseen ei ole kirjattu suoraan lakiin. Ei ole oikeudellisesti hyväksyttävää, että perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavaa säännöstä tulkittaisiin muuten kuin suppeasti. Myös virka-apusäännöksiä on lähtökohtaisesti aina tulkittava sananmukaisesti ja suppeasti.

EOA on vuonna 2013 todennut, että koska virka-avulla puututaan sen kohteena olevan henkilön henkilökohtaiseen vapauteen, on poliisin selvitettävä tarkoin virka-apupyynnön asianmukaisuus. Poliisin tulee arvioida erityisesti pyydettävän toimenpiteen ja toimivallan asianmukaisuus.[350] Nähdäkseni poliisi on tässä tilanteessa toiminut siten, että henkilön A vapautta ei ole rajoitettu lainvastaisesti. Samalla on kuitenkin syntynyt tilanne, jossa A:n oikeus hoitoon pääsyyn ja muut perusoikeudet ovat voineet vaarantua.

Poliisi on tilanteessa joutunut nähdäkseni hankalaan välikäteen, joka on johtunut toimivaltasääntelyn puutteista. Virka-apupyyntö on pakottanut poliisin valitsemaan kahdesta huonosta vaihtoehdosta. Joko poliisi antaa virka-apua lääkärin pyynnön mukaisesti ja rajoittaa näin henkilön A vapautta ja koskemattomuutta ilman riittävää lakiin perustuvaa toimivaltasäännöstä. Tai sitten poliisi jättää henkilön A kotiinsa vastoin virka-avunpyytäjän tahtoa, koska henkilön käytös on rauhallista ja asiallista, eikä poliisilla ole ollut toimivaltaa puuttua henkilön vapauteen poliisilain 2 luvun toimivaltasäännösten perusteella. Poliisi on nähdäkseni tilanteessa pyrkinyt valitsemaan vaihtoehdoista sen, joka poliisilain 1 luvun 2 §:n mukaisesti parhaiten edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Poliisipartio olisi voinut ottaa henkilön kiinni, mikäli poliisimiehet olisivat todenneet henkilön uhkausten tai muun käyttäytymisen perusteella olleen perusteltua syytä olettaa, tai henkilön aikaisemman käyttäytymisensä perusteella olleen todennäköistä, että hän olisi syyllistynyt henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen, taikka aiheuttanut huomattavaa häiriötä tai

---

[349] AOA on ratkaisussaan AOA 27.11.2002 (dnro. 459/2001) todennut, että mielenterveyslain 31 §:n mukaisella virka-aputehtävällä poliisin toimivalta on rajoittunut juuri terveydenhuoltohenkilöstön sekä tehtävän suorittamisen turvallisuuden varmistamiseen.
[350] EOA 5.12.2013, dnro. 4398/2012, 5.

välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Tällöin kiinniotto olisi tapahtunut poliisilain 2 luvun 10 §:n perusteella. Mikäli lääkäri olisi todennut henkilön olevan vakavassa hengen ja terveyden vaarassa sairautensa vuoksi, olisi lääkärin tullut välittää tästä selkeät tiedot poliisille. Mikäli henkilö olisi ollut vakavassa hengen ja terveyden vaarassa, olisi poliisi voinut ottaa tämän kiinni poliisilain 2 luvun 2 §:n perusteella henkilön suojaamiseksi.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Olen tässä oikeusdogmaattisessa tutkielmassa systematisoinut ja tulkinnut voimassa olevaa lainsäädäntöä ja pyrkinyt näin vastaamaan kysymykseen, miten viranomaiset voivat toimittaa terveydenhuollon toimipisteeseen tarkkailulähetteen kirjoittamista varten sellaisen henkilön, joka todennäköisesti täyttää mielenterveyslain 8 §:n mukaiset hoitoon määräämisen edellytykset. Olen myös tarkastellut sitä, missä tilanteissa poliisi voi puuttua sellaisen henkilön toimintaan, joka sairastaa vakavaa mielenterveyden sairautta tai häiriötä. Olen tutkielmassa avannut tätä kokonaisuutta ja ottanut kantaa muun muassa siihen, milloin poliisi tarvitsee virka-apupyynnön tällaisen henkilön kuljettamiseen ja kuka voi lopulta käyttää voimakeinoja, mikäli henkilö vastustaa kuljettamista.

Hyvinvointiyhteiskuntaideologiaan kuuluu oikeus turvalliseen elämään. Perustuslaissa on jokaiselle turvattu oikeus välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin terveyspalveluihin. Potilaan hoidossa on kunnioitettava potilaan itsemääräämisoikeuttaan ja integriteettiä. Potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan, mikäli se vain on mahdollista. Erilaiset mielenterveyden häiriöt ja sairaudet voivat kuitenkin aiheuttaa potilaassa erilaisia harhaluuloja ja sairaudentunnottomuutta. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa henkilö ei itse kykene hakeutumaan hoitoon, vaikka se olisikin hänen terveydentilansa näkökulmasta välttämätöntä.

Mielenterveyspalvelut on ensisijaisesti järjestettävä avopalveluina. Tämä ei ole kaikissa tilanteissa kuitenkaan riittävää, eikä henkilön toimittaminen terveydenhuollon toimintayksikköön voi olla kaikissa tilanteissa kiinni henkilön vapaaehtoisuudesta. Mielenterveyslaissa säädetään tahdosta riippumattomasta hoidosta, jossa on viime kädessä kysymys potilaan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta sellaisessa tilanteessa, jossa henkilö on sairautensa vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa. Virkasuhteisen lääkärin velvollisuus tarkkailulähetteen kirjoittamiseen ja henkilön hoitoon toimittamiseen voidaan katsoa korostavan potilaan oikeutta hoitoon, ja yhteiskunnan vastuuta henkilöistä, jotka ovat avun tarpeessa psyykkisen sairauden tai häiriön vuoksi. Lääkäri ei voi kuitenkaan kirjoittaa tarkkailulähetettä henkilöstä näkemättä ja tutkimatta tätä ensin.

Olen tässä tutkielmassa osoittanut, että mielenterveyslain mukaisessa hoitoon määräämismenettelyssä on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, jossa käytetään julkista valtaa. Merkittävän julkisen vallan käyttämistä liittyy niihin lääkärin tekemiin päätöksiin, joilla puututaan olennaisesti henkilön vapauteen

ja itsemääräämisoikeuteen.[351] Myös virka-avun pyytäminen poliisilta mielenterveyslain 31 §:n mukaisesti on katsottu merkittävän julkisen vallan käyttämiseksi, eikä sitä näin ollen voi antaa virkakoneiston ulkopuolelle perustuslain 124 §:n mukaisesti. Myös poliisi käyttää merkittävää julkista valtaa niissä tilanteissa, joissa se joutuu puuttumaan sellaisen henkilön vapauteen, joka todennäköisesti voidaan määrätä hoitoon hänen tahdostaan riippumatta. Näissä tilanteissa on muistettava viranomaisten velvollisuus tulkita lakeja siten, että käsillä olevista tulkintavaihtoehdoista valitaan sellainen, joka parhaiten vastaa perus- ja ihmisoikeuksien asettamia vaatimuksia ja edistää niiden toteutumista.

Sairaan ihmisen kuljettaminen sairaalaan tai terveyskeskukseen kuuluu lähtökohtaisesti terveydenhuollon viranomaisten vastuulle. On tärkeää, että sairastunut ihminen pääsee mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tekemisiin terveydenhuollon ammattihenkilöiden kanssa. Näin ihminen saa apua mahdollisimman nopeasti, ilman turhia viivytyksiä. Olen tässä tutkielmassa hahmottanut ensihoidon mahdollisuutta kuljettaa ihmistä terveydenhuollon toimintayksikköön. Nähdäkseni terveydenhuollon toimivaltuudet eivät ole tällä hetkellä riittäviä niissä tilanteissa, joissa henkilö on kuljetettava hänen tahdostaan riippumatta toimintayksikköön. Ongelmaa ei ole, mikäli henkilö on itse halukas lähtemään hoitoon.

Henkilön tuominen sairaalaan tai terveyskeskukseen hänen tahdostaan riippumattaan merkitsee voimakasta puuttumista hänen itsemääräämisoikeuteensa ja henkilökohtaiseen vapauteensa. Mielenterveyslaki ei pidä sisällään sellaisia toimivaltasäännöksiä, joiden perusteella lääkäri tai ensihoito voisivat pakottaa henkilön lähtemään sairaalaan tai terveyskeskukseen tutkimusta varten. Potilaan itsemääräämisoikeuteen voidaan puuttua vain mielenterveyslain 4 a luvun jonkin nimenomaisen toimivaltasäännöksen perusteella, mutta nämä säännökset eivät tule sovellettavaksi ennen kuin henkilö on otettu sairaalaan tarkkailuun.

Hoitohenkilökunnan mahdollisuudet rajoittaa asiakkaidensa oikeuksia tehtäväpaikoilla ja kuljetustilanteissa perustuvat nykyisin rikoslain 4 luvun hätävarjelua tai pakkotilaa koskeviin säännöksiin. Kyseiset säännökset muodostavat käytännössä merkittävän lisän hoitohenkilökunnan toimivaltuuksiin, vaikka näitä oikeuttamisperusteita ei ole lähtökohtaisesti suunniteltu ammattimaiseen käyttöön. Kokonaisuus on ongelmallinen, koska viranomaisten toimivaltuuksien lähtökohtana tulisi olla se, että viranomaiset kykenisivät selviytymään perustehtäviensä hoitamisesta omilla resursseillaan ja omilla toimivaltuuksillaan.

---

[351] PeVL 5/2014 vp, 2.

Ei ole oikeudellisesti kestävää, että perustehtävän hoitamisessa joudutaan toistuvasti turvautumaan esimerkiksi pakkotilasäännökseen tai toisen viranomaisen antamaan virka-apuun.

Hoitohenkilökunnan ja heidän asiakkaidensa näkökulmasta olisi hyväksyttävämpää, että terveydenhuollolle säädettäisiin omat tarkkarajaiset ja suppeat toimivaltanormit sellaisiin tilanteisiin, joissa hoitoon määräämisen edellytykset todennäköisesti täyttyvät ja henkilön liikkumisvapautta on henkilön terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi rajoitettava sairaalan alueen ulkopuolella tai henkilön noutamiseksi sairaalaan tarkkailulähetteen kirjoittamista varten. Selkeä toimivaltasääntely parantaisi oikeusturvaa ja edistäisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeasuhtaiset ja tarpeelliset toimivaltuudet vapauteen ja koskemattomuuteen puuttumiseen antaisivat hoitohenkilöstölle mahdollisuuden potilaan siirtämiseen ensihoidon kuljetusyksikköön ja sieltä terveydenhuollon toimintayksikköön, vaikka potilas vastustaisikin siirtoa lievästi esimerkiksi passiivisella vastarinnalla. Mikäli vastarinta olisi muuta kuin lievää, tulisi paikalle kutsua edelleen poliisi, jolla on tehtävän edellyttämä koulutus ja varustus. Uudet toimivaltuudet muovaisivat myös poliisin mahdollisuuksia antaa virka-apua terveydenhuollolle tällaisissa tilanteissa. Mikäli ensihoidolla olisi oikeus tuoda henkilö hänen tahdostaan riippumatta terveydenhuollon toimintayksikköön, voisi poliisi avustaa ensihoitoa esimerkiksi vastarintaa murtamalla tai esteitä poistamalla.

Nykyisin lääkärillä on mielenterveyslain 31 §:n 1 momentin mukaan oikeus pyytää poliisilta virka-apua kuljetuksen avustamiseksi, mikäli se on tarpeen kuljetettavan väkivaltaisuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi. Virka-avun pyytämisen edellytyksenä on, että lääkäri voi todennäköisin syin olettaa mielenterveyslain tahdosta riippumattoman hoidon olevan tilanteessa asianmukaista. Perustuslakivaliokunnan mukaan lääkärillä on oltava tosialliset mahdollisuudet varmistua hoidon tarpeen edellytysten täyttymisestä ennen kuin hän tekee virka-apupyynnön poliisille.

Olen tässä tutkielmassa osoittanut ongelmalliseksi sen, että usein tällainen virka-apupyyntö tehdään varsin vähäisin tiedoin ja perustein, vailla minkäänlaista mahdollisuutta varmistua hoidon tarpeiden edellytysten täyttymisestä. On selvää, että useissa EOA:n käsittelemissä tapauksissa virka-apupyyntö on tehty siten, ettei lääkäri ole tavannut potilasta eikä edes puhunut tämän kanssa puhelimessa. Lääkärit saavat tiedon mahdollisesti psykoosissa olevasta potilaasta muun muassa sukulaisilta, naapureilta tai poliisipartioilta. Tärkeäksi kysymykseksi nouseekin se, voiko lääkärillä olla perustuslakivaliokunnan edellyttämät tosialliset mahdollisuudet varmistua hoidon tarpeen edellytysten täyttymisestä tilanteissa, joissa virka-suhteinen lääkäri tai kukaan muukaan lääkäri ei ole tavannut, saati edes puhunut potilaan kanssa. On

nähdäkseni ongelmallista ajatella, että lääkäri pystyisi arvioimaan henkilön terveydentilaa riittävästi esimerkiksi pelkästään henkilön lähettämien sähköpostiviestien perusteella.

Mielenterveyslain esitöissä on esitetty yksi esimerkkitapaus sellaisesta tilanteesta, jossa voitaisiin laissa säädetyin edellytyksin pyytää virka-apua poliisilta. Esimerkkitapauksessa henkilö on ollut muun kuin virkasuhteisen lääkärin tutkimuksissa, ja lääkäri on tehnyt henkilöstä mielenterveyslain 9 b §:n mukaisen ilmoituksen terveyskeskukseen. Hallituksen esityksessä todetaan, että mikäli lääkäri ei tällaisissa tilanteissa mene paikan päälle tutkimaan potilasta ja tarvittaessa laatimaan lähetettä, potilas jouduttaisin kuljettamaan lääkärin luokse. Jääkin täysin avoimeksi, onko lainsäätäjä ylipäätään tarkoittanut poliisin virka-apua käytettäväksi niissä tilanteissa, joissa henkilö ei vielä ole ollut lääkärin tutkimuksessa, ja epäily henkilön sairaudesta perustuu esimerkiksi hänen lähettämiinsä sähköpostiviesteihin tai läheisten ilmaisemaan huoleen. Mielenterveyslain esitöissä ei suoraan oteta kantaa tähän asiaan, eikä ole oikeudellisesti hyväksyttävää, että perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavaa säännöstä tulkittaisiin muuten kuin suppeasti.

Poliisin virka-avun pyytäminen ei voi olla ensisijainen toimenpide, mikäli henkilö pitää saada kuljetetuksi terveydenhuollon toimintayksikköön. Olen tässä tutkielmassa osoittanut, ettei ensisijainen toimenpide voi olla myöskään se, että ensihoito noutaa potilaan lääkärin luokse. Suhteellisuusperiaatteen mukainen toimintapa on esimerkiksi se, että lääkäri on suoraan yhteydessä henkilöön ja tarkastaa puhelimitse, onko vastaanottokäynnille tarvetta. On kuitenkin selvää, että välillä tilanteet ovat kiireellisiä esimerkiksi akuutin itsemurhavaaran vuoksi, eikä tällöin voida aloittaa näistä lievimmistä toimenpiteistä, koska se voi vaarantaa itsemurhavaarassa olevan henkilön hengen.

Sairastuneen henkilön tulisi päästä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tekemisiin lääkärin kanssa, jolla on tosialliset mahdollisuudet arvioida henkilön mielenterveyttä ja päättää jatkotoimenpiteistä. Mikäli asiakas ei esimerkiksi halua tulla terveyskeskukseen, tulisi hänen perusoikeuksiensa toteutumisen kannalta ensisijaisena käytäntönä olla lääkärin jalkautuminen asiakkaan luokse, ei asiakkaan kuljettaminen lääkärin luokse. Näin asiakkaan perus- ja ihmisoikeuksiin joudutaan puuttumaan ainoastaan niissä tilanteissa, joissa se on välttämätöntä, eikä esimerkiksi resurssikysymysten vuoksi. Lääkäreiden tekemien kotikäyntien vähentäminen on johtanut käsittämättömään tilanteeseen, jossa henkilö joudutaan tuomaan lääkärin luokse sairaalaan tai terveyskeskukseen vain siksi, etteivät lääkärit enää tee kotikäyntejä. Pahimmassa tapauksessa tämä on johtanut siihen, että henkilön kotiin on mennyt ensihoidon yksikön

lisäksi poliisipartio, ja henkilö on lääkärin pyynnöstä voimakeinoja käyttämällä tuotu sairaalaan lääkärin tutkittavaksi, jossa on kuitenkin selvinnyt, etteivät hoitoon määräämisen edellytykset täyty.

Olen tässä tutkielmassa tarkastellut poliisin toimivaltasäännöksiä ja niiden sopivuutta tilanteisiin, joissa henkilö mielenterveyden sairauden tai häiriön vuoksi on itsemurhavaarassa, tai vaarantaa muiden henkilöiden terveyttä tai turvallisuutta. Lähtökohtaisesti poliisilain 2 luvun toimivaltasäännökset sopivat hyvin tällaisten tilanteiden hoitamiseen ja nämä tilanteet kuuluvat poliisin perinteisiin tehtäviin. Myös virka-aputehtävä voi muuttua poliisitehtäväksi, mikäli asiakas on esimerkiksi aggressiivinen tai muuten vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta tai yrittää vahingoittaa itseään. Tällöin poliisi ei tarvitse virka-apupyyntöä tehtävän hoitamiseksi, vaan poliisille muodostuu poliisitehtävä, jota poliisi hoitaa ensisijaisena toimijana. Väkivaltaisesti käyttäytyvät ja yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavat henkilöt ovat luonnollisesti poliisin tehtäviä.

Poliisilain 2 luvun 2 ja 10 §:n toimivaltasäännökset muodostavat siis poliisille laajat oikeudet puuttua yksilön vapauteen ja koskemattomuuteen. Mielenterveyslain 30 §:n mukaan poliisilla on velvollisuus toimittaa henkilö terveyskeskukseen sellaisissa kiireellisissä tilanteissa, joissa henkilö todennäköisesti voidaan määrätä hoitoon hänen tahdostaan riippumatta. Nähdäkseni monet poliisin toimivaltuuksien riittämättömyydestä esitetyt näkökulmat ovat siten johtuneet väärinymmärryksistä, tai voimassa olevan oikeuden tulkintavirheistä. On esimerkiksi odotettu lääkärin tekemää virka-apupyyntöä sellaisissa tilanteissa, joissa tehtävä olisi kuulunut poliisin perustehtäviin ja ollut näin asianmukaisesti hoidettavissa poliisilain 2 luvun toimivaltasäännösten perusteella ilman virka-apupyyntöä.

Palaan vielä lopuksi mielenterveyslain virka-apupykälän 1 momenttiin, eli poliisin virka-apuun kuljetuksen avustamiseksi. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että sellaiset tilanteet ovat mahdollisia, joissa henkilö voidaan viime kädessä noutaa poliisin virka-apua käyttäen terveyskeskukseen tai sairaalaan. Mielenterveyslaissa tämän tarkkailulähetteen laatimisen ”esivaiheen” on katsottu ilmenevän epäsuorasti lääkärin toimintavelvollisuudesta ja poliisin virka-apusäännöksestä. EOA on useita kertoja myös todennut, että mielenterveyslakia on vakiintuneesti tulkittu siten, että henkilö voidaan tarvittaessa noutaa terveyskeskukseen tutkittavaksi. Olen tässä tutkielmassa osoittanut, että tämä tulkita on ongelmallinen perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta. Tulkinta perustuu vuoden 1992 korkeimman oikeuden ratkaisuun, jota ei voida enää ongelmitta siirtää nykyaikaan perusoikeusuudistuksen tuomien rajoitusten vuoksi.

EOA on todennut ratkaisussaan 15.7.2022 (dnro. 55/2022) virkasuhteisella lääkärillä olevan virkavelvollisuus tarvittaessa päättää, että henkilö on toimitettava terveydenhuollon toimintayksikköön tutkimuksen suorittamiseksi ja tarkkailulähetteen laatimiseksi. EOA:n mukaan virkasuhteinen lääkäri voi pyytää kuljetusta varten virka-apua poliisilta. Mielenterveyslaissa ei ole kuitenkaan lääkärin toimintavelvollisuutta kuvaavan 9 a §:n lisäksi sellaista säännöstä, jossa lääkärin oikeus päättää henkilön toimittamisesta terveydenhuollon toimintayksikköön kävisi suoraan ilmi. Mielenterveyslain 9 a §:n 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. Säännöksessä ei mainita lainkaan sitä, että lääkärillä olisi oikeus päättää henkilön vapauden ja koskemattomuuden rajoittamisesta ennen suorittamaansa tutkimusta. Säännöksestä ei myöskään muilla tavoin käy ilmi sen yhteys henkilön kuljettamiseen terveydenhuollon toimintayksikköön tarkkailulähetteen laatimiseksi.

Nykyisessä lainsäädännössä ei näin ollen ole säännöksiä potilaan perusoikeuksien rajoittamisesta tilanteessa, jossa henkilöä ei ole vielä otettu mielenterveyslain mukaiseen tarkkailuun. Perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan tämänkaltaisten rajoitusten on perustuttava lakiin. Nähdäkseni EOA:n esittämä tulkinta virkasuhteisen lääkärin toimivaltuuksista on perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti *lailla säätämisen vaatimuksen* ja *täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen,* kannalta ongelmallinen. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan laissa tulisi ilmetä riittävän selkeästi, kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia, mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja miten valtuuksia sovellettaessa on meneteltävä.[352] Toimivaltasäännökset on kirjoitettava niin selkeiksi, että niiden perusteella voidaan johdonmukaisesti ennakoida, mitä ja miten toimivaltuuksia tullaan käyttämään.

Merkittävä toimivaltuus henkilön vapauden ja koskemattomuuden rajoittamiseksi ei voi perustua pelkästään vakiintuneeseen tulkintaan tai lain esitöihin. Mielenterveyslain esityöt eivät myöskään tässä tilanteessa selvästi tue esitettyä tulkintaa. Tulkinta perustuu vuoden 1992 korkeimman oikeuden ratkaisun lisäksi perustuslakivaliokunnan mietintöön, jossa puhutaan tilanteista, joissa toinen lääkäri on jo tarkastanut potilaan terveydentilan ja todennut tämän täyttävän mielenterveyslain 8 §:n edellytykset. Rajoituksen keskeinen sisältö ei näin ollen ilmene suoraan laista, eikä myöskään lain esitöistä.

---

[352] PeVL 8/1995 vp, 2.

Toinen ongelma liittyy virka-apusäännöksen sisällölliseen toimivaltaan, jonka merkityksen tulkitseminen on muodostunut haastavaksi käytännön työtilanteissa. Virka-apua voidaan pyytää ainoastaan kuljetuksen avustamiseen. Sääntelyn tarkkarajaisuuden kannalta on ongelmallista, ettei hallituksen esityksessä käy ilmi, mitä siinä tarkoitetaan kuljetuksen avustamisella. Pelkkä virka-apupyyntö ei oikeuta poliisia käyttämään omia toimivaltuuksiaan rajoittamattomasti. Virka-avun pyytäjä ei voi myöskään suoraan määritellä, mitä poliisilain 2 luvun toimivaltuuksia poliisi virka-aputehtävällä käyttää. Poliisin toimivaltuuksien käytön edellytykset tulee aina arvioida jokaisella tehtävällä erikseen niiden tosiseikkojen pohjalta, jotka kulloinkin ovat tilanteessa läsnä.

Mielenterveyslain esitöiden mukaan poliisin toimivaltuudet virka-aputehtävällä määräytyvät juuri poliisilain perusteella.[353] Poliisi voi näin ollen rajoittaa henkilön vapautta ainoastaan niissä tilanteissa, joissa poliisilain 2 luvun 2 tai 10 §:n edellytykset täyttyvät. Mielenterveyslaissa ei ole sellaista täsmällistä ja tarkkarajaista säännöstä, joka muodostaisi poliisille uusia toimivaltuuksia henkilön vapauden rajoittamiseksi. Myöskään ensihoidolla ei ole tällaista toimivaltaa, joten olisi perustuslain 2 §:n 3 momentin näkökulmasta erittäin ongelmallista puuttua henkilön vapauteen tai koskemattomuuteen, mikäli poliisilain 2 luvun 2 tai 10 §:n edellytykset eivät yksittäistilanteessa täyty. Kyse on kuitenkin lopulta puuttumisesta kansalaisten perusoikeuksien ydinalueeseen. Tästä syystä säännösten asettamia edellytyksiä kiinniotto-oikeudelle on tulkittava ahtaasti.

Viranomaisten toimenpiteiden tavoitteena tulee olla sellaiseen lopputulokseen pääseminen, joka parhaiten toteuttaa sekä turvallisuuden että perusoikeuksien vaatimukset. Epätäsmällinen sääntely ei kuitenkaan anna viranomaisille riittäviä edellytyksiä perusoikeuksien toteuttamiselle. On tärkeää, että säännösten yksityiskohtaiset perustelut ovat riittävän informatiivisia, selkeitä ja perusteellisia, jotta ne ohjaavat riittävästi säännösten tulkintaa ja soveltamista. Jos nykyistä lainsäädäntöä ei pidetä riittävänä, sitä tulee kehittää. Hallintovaliokunta onkin todennut vuonna 2020, että maamme lainsäädäntöön sisältyy merkittävästi juuri virka-apuun liittyvää puutteellista lainsäädäntöä, joka olisi syytä ottaa kokonaisvaltaisempaan tarkasteluun.[354]

---

[353] HE 199/2013 vp, 30.
[354] HaVL 29/2020 vp, 7.

Tämän tutkielman aikana on noussut esiin useita sellaisia asioita, joiden jatkotutkiminen olisi nähdäkseni hyödyllistä. Ensinnäkin tämä tutkielma ei suoraan anna vastausta siihen, miten lainsäädäntöä sovelletaan jokapäiväisillä viranomaistehtävillä. Olisikin nähdäkseni tärkeä selvittää, monenko niistä henkilöistä, jotka tuodaan lääkärin tutkittavaksi tarkkailulähetteen kirjoittamista varten, todetaan lopulta täyttävän tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytykset. Toiseksi tärkeää olisi selvittää, millä perusteella lääkärit kirjoittavat virka-apupyyntöjä ja millaisiin lopputuloksiin virka-aputehtävät johtavat. Kolmanneksi tällaisen empiirisen tutkimuksen lisäksi olisi hyvä tarkastella viranomaisten virka-apusäännöksiä tarkemmin. Kuten olen tässä tutkielmassa esittänyt, on virka-avusta tehty suhteellisen vähän tutkimusta. Osa virka-apusäännöksistä on vanhentuneita ja näin ollen puutteellisia, eivätkä esimerkiksi riittävästi ota huomioon perusoikeusuudistuksen tuomia vaatimuksia. Tätä kokonaisuutta olisikin hyödyllistä tarkastella oikeusdogmaattisen tutkimuksen muodossa.

Viranomaisten toimintaa on arvioitava kriittisimmin tilanteissa, joissa toimivaltuudet kohdistuvat perusoikeuksina pidettäviin oikeushyviin, kuten henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja liikkumisvapauteen. Poliisitoiminnan luonteen vuoksi on erittäin tärkeää, että toiminnassa korostetaan lakisidonnaisuuden vaatimusta. Merkittävän julkisen vallan käyttö ei voi oikeudellisesti kestävällä tavalla perustua ainoastaan vakiintuneeseen tulkintaan. Nähdäkseni mielenterveyslakia tulisikin viivytyksettä päivittää, jotta yksikään ihminen ei jää ilman tarvitsemaansa apua, eikä toisaalta kenenkään perusoikeuksia tarpeettomasti rajoiteta. Lainsäädännön päivittämisen ohella perus- ja ihmisoikeuksia parhaiten edistävä ratkaisu olisi myös lisätä lääkäreiden tekemiä kotikäyntejä.

Mielenterveyden sairauden tai häiriön vuoksi apua tarvitseva henkilö on tärkeä saada lääkärin tutkittavaksi, jotta hänet voidaan tarvittaessa määrätä tahdosta riippumattomaan hoitoon. Pahimmassa tapauksessa ongelmat hoitoon määräämisprosessissa voivat vaarantaa sairastuneen tai ulkopuolisten ihmisten perus- ja ihmisoikeuksia. Pahimmillaan tilanne voi johtaa jopa itsemurhaan tai muiden henkilöiden hengen ja terveyden vakavaan vaarantumiseen. Julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeudet ei kuitenkaan muodosta poliisille tai virkasuhteiselle lääkärille toimivaltaa, jota ei ole erikseen säädetty lakiin. Kenenkään perus- ja ihmisoikeuksia ei voida rajoittaa ilman lakiin säädettyä toimivaltuutta, vaikka tällä toimenpiteellä voitaisiin turvata yksittäisten ihmisten perus- ja ihmisoikeuksia. On ongelmallista laajentaa virka-avun sisällöllistä toimivaltaa laajemmaksi kuin millaiseksi se on mielenterveyslakiin kirjoitettu, vaikka ajatus taustalla olisikin tärkeä. Kuten EOA on aikaisemmin todennut:

lainmukainen ja yhteiskunnallisesti toivottu motiivi ei vielä sellaisenaan oikeuta viranomaisten toimenpiteitä, vaan niille on aina löydyttävä toimivaltaperuste laista.[355]

[355] AOA 18.12.2003, dnro. 1634/2001, 2.

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aer, Janne: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Akateeminen väitöskirja. Turun yliopisto 2000.

Backman, Eero: Pakkotila ja velvollisuuksien kollisio rikosoikeudessa. Lakimies 2004, s. 395–403.

Boucht, Johan: Poliisin voimakeinojen käyttö. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulun julkaisuja 2020.

Giordani, Tatu – Kava, Ronja: Julkisen hallintotehtävän antaminen muille kuin viranomaiselle ja viranomaistoiminnon yhtiöittäminen. Edilex 2019.

Hakalehto-Wainio, Suvianna: Valta ja vahinko. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto 2008.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Marttin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (Toim.): Perusoikeudet. Helsinki: Werner Söderström lakitieto 2011.

Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu: Poliisilaki. Helsinki: Talentum 2012.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki: Helsingin yliopisto 2011.

Husa, Jaakko: Keikkalääkäri ja julkisen vallan käyttö. Lakimies 6/2012, s. 950–958.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum 2014.

Husa, Jaakko – Jyränki, Antero: Valtiosääntöoikeus. Helsinki: Kauppakamari 2021.

Hämeen-Anttila, Lotta: Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeus -työryhmän raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 27/2018. Helsinki 2018.

Kerttula, Timo: Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto 2010.

Koivisto, Ida: Julkisen vallan rajoilla. Lakimies 5/2014, s. 675–694.

Kolehmainen, Antti: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa *Miettinen, Tarmo (toim.)*: Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex 2015.

Korhonen, Rauno: Poliisin valvontakeinot ja kansalaisten yksityisyyden suoja. Helsinki: Edita prima oy 2005.

Koskinen, Seppo – Kuula, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Alma Talent 2019.

Kumpuvuori, Jukka: Perusoikeuksien rajoittamisesta kehitysvammapalvelujen toteuttamisessa. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:45. Helsinki 2006.

Käyhkö, Esa: Poliisin julkinen vastuu. Tutkimus poliisin vastuusta erityisesti legitimiteetin näkökulmasta. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto 2002.

Lahti, Raimo: Perusoikeusuudistus ja rikosoikeus. Lakimies 5–6/1996, s. 930–939.

Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Helenius, Dan – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka: Rikosoikeus. Helsinki: Alma Talent 2022.

Länsineva, Pekka: Perusoikeuskeskustelun kriittiset pisteet? Lakimies 2/2004, s. 274–285.

Lönnqvist, Jouko – Honkonen, Teija: Muut psykoosit. Teoksessa *Lönnqvist, Jouko – Heikkinen, Martti – Henriksson, Markus – Marttunen, Mauri – Partonen, Timo* (toim.): Psykiatria, s. 140–157. Helsinki: Duodecim 2007.

Lötjönen, Salla: Loukatun suostumuksesta potilaan itsemääräämisoikeuteen. Lakimies 7–8/2004, s. 1398–1420.

Melander, Sakari: Ihmisarvon muuttuva oikeudellinen merkitys – erityisesti rikosoikeudessa. Oikeus 2008 (37); 2, s. 181–199.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Helsinki: WSOY 2003.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita prima oy 2008.

Neiglick, Kirsi: Kloonien paluu – poliisin toimivaltuuksien kehittymisestä Suomessa. Oikeus 1/2004, s. 25–37.

Neuvonen, Riku – Rautiainen, Pauli: Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määritteleminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 1/2015, s. 28–53.

Niemi, Hanna-Maria: Ihmisarvo perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Lakimies 3–4/2019. s. 337–362.

Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki. Helsinki: Alma talent oy 2010.

Ojanen, Tuomas: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki: Helsingin yliopisto 2003.

Pahlman, Irma (toim.): Asiakirjajulkisuus ja tietosuoja sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Edita Publishing oy 2007.

Puurunen, Tapio: Perus- ja ihmisoikeusrajoitusten sääntelytarkkuudesta eduskunnan perustus lakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä. Oikeustiede: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja, s. 337–426. Helsinki 2017.

Rantaskola, Satu (toim.): Poliisilaki – kommentaari. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu 2014.

Rikander, Henri: Custos publicus gladium frustra non fert: empiirinen tutkimus poliisin voimankäytöstä ja poliisin kohtaamasta väkivallasta. Akateeminen väitöskirja. Itä-Suomen yliopisto 2019.

Rikander, Henri – Kallio, Heikki: KKO 2020:13 – Korkein oikeus lievintä voimakeinoa etsimässä. Edilex sarja 2020/21. Edilex 2020.

Rikander, Henri – Kallio, Heikki: Voimakeinojen käyttö – rikosoikeuden systematiikka ja tekijän tahallisuus. Defensor Legis 2/2021.

Rikander, Henri: Voiko poliisia ampua vain vähän? Edilex artikkelit 2022.

Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki: Talentum oyj 2005.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Helsinki: Talentum Pro 2011.

Sinisalo, Kari: Poliisin toimivallan määräytyminen. Tutkimus poliisin vallasta ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Akateeminen väitöskirja. Suomalainen lakimiesyhdistys 1971.

Sinisalo, Kari: Poliisi: poliisioikeuden perusteet. Helsinki: Tammi 1973.

Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Hyttinen, Tatu: Rikosoikeuden yleinen osa – vastuuoppi. 3., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent 2019.

Taponen, Jari: Tutkimus poliisin vaikutuksista rikollisuuteen vuosina 1970–2020. Lakimies 1/2022. s. 118–142.

Terenius, Markus: Poliisin voimankäyttö. Rikosoikeudellinen tutkimus sallitun voimankäytön rajoista. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto 2013.

Tuohimäki, Carita: The use of coercion in the Finnish civil psychiatric inpatients. A part of the Nordic project Paternalism and Autonomy. Oulu: Oulu University Press 2007.

Tuori, Kaarlo: Julkisesta yksityiseen: Rajoituksia ja edellytyksiä. Oikeustiede: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja, s. 295–353. Helsinki 1998.

Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. Vantaa: Alma Talent oy 2007.

Tuori, Kaarlo – Kotkas, Tuomas: Sosiaalioikeus. 5., uudistettu painos. Helsinki: Talentum pro 2016.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki: Talentum Media cop 2001.

Ylisjoki, Pentti: Poliisioikeus I, Poliisitoiminnasta erityisesti virka-aputoimintana sekä siihen liittyvästä vastuusäännöstä poliisioikeuden järjestelmässä. Hämeenlinna: Karisto Oy 1965.

Virallislähteet

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2012.

HaVM 16/2018 vp. Hallintovaliokunnan mietintö – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HaVL 29/2020 vp. Hallintovaliokunnan lausunto – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 67/1966. Hallituksen esitys n:o 67 (1966vp) eräiden viranomaisten oikeutta voimakeinojen käyttämiseen koskevan lainsäädännön uudistamiseksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 85/1976. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi mielisairaslain muuttamisesta.

HE 201/1989 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle mielenterveyslaiksi.

HE 185/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi potilaan asemasta ja oikeuksista.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 57/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 77/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 113/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta.

HE 44/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 196/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 199/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi mielenterveyslain muuttamisesta.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 151/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain 9 luvun 1 ja 10 §:n muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 243/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain, henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain 29 §:n ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 22 §:n muuttamisesta.

PeVL 15/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 15. hallituksen esityksestä poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 8/1995 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto – Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa.

PeVL 37/2000 vp. Perustusvaliokunnan lausunto – Hallituksen esitys laeiksi kansanterveyslain 14

ja 49 §:n, erikoissairaanhoitolain 59 §:n ja mielenterveyslain 34 §:n muuttamisesta.

PeVL 34/2001 vp. Perustusvaliokunnan lausunto – Hallituksen esitys laeiksi mielenterveyslain ja

hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta.

PeVL 39/2001 vp. Perustusvaliokunnan lausunto – Hallituksen esitys työterveyshuoltolaiksi sekä laiksi työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 4 ja 11 §:n muuttamisesta.

PeVL 20/2002 vp. Perustusvaliokunnan lausunto – Hallituksen esitys laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

PeVL 23/2005 vp. Perustusvaliokunnan lausunto – Hallituksen esitys laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

PeVL 5/2006 vp. Perustusvaliokunnan lausunto – Hallituksen esitys laiksi lastensuojelulain muuttamisesta.

PeVL 5/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi mielenterveyslain muuttamisesta.

Sähköiset lähteet

Huttunen, Matti: Tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaalahoito. Lääketieteellinen aikakauskirja Duodecim 2018. Haettu osoitteesta: https://www.terveyskirjasto.fi/dlk00512/tahdosta-riippumaton-psykiatrinen-sairaalahoito?q=tarkkailulausunto, 15.10.2022.

Ojanen, Juhani – Mantere, Outi: Psykiatrinen lainsäädäntö päivystäjälle. Lääketieteellinen aikakausikirja Duodecim 2013. Haettu osoitteesta: https://www.duodecimlehti.fi/duo10931, 3.9.2022.

Räsänen, Sami – Moring, Juha: Päivystävän lääkärin käynnit psykiatristen potilaiden kotona. Lääketieteellinen aikakauskirja Duodecim 2002. Haettu osoitteesta: https://www.duodecim-lehti.fi/duo92768#s2, 12.12.2022.

Sariola, Suvi: Helsinki lopettaa lääkärien kotikäynnit psyykkisissä kriiseissä. Lääkärilehti 2013. Haettu osoitteesta: https://www.laakarilehti.fi/ajassa/ajankohtaista/helsinki-lopettaa-laakarien-kotikaynnit-psyykkisissa-kriiseissa/, 3.10.2022.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Arviomuistio – mielenterveyslain ja päihdehuoltolain palvelut. 18.1.2016. Helsinki 2016. Haettu osoitteesta: https://stm.fi/documents/1271139/1977545/Arviomuistio+mielenterveyslain+ja+p%25C3%25A4ihdehuoltolain+palvelut.pdf/22c2f719-e424-4c80-81fa-6caf7c9e2d7e, 1.10.2022.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: THL tilastoraportti 44/2021. Haettu osoitteesta: https://www.julkari.fi/handle/10024/143510, 3.9.2022.

Tuomioistuinratkaisut ja muut viranomaisten päätökset

<u>Euroopan ihmisoikeustuomioistuin</u>

Kontrova v. Slovakia (31.5.2007)

Winterwerp v. Alankomaat, (24.10.1979)

Ouranio Toxo ym. v. Kreikka (20.10.2005)

X v. Suomi (3.7.2012)

<u>Korkein oikeus</u>

KKO 1992:144.

KKO 2020:13.

<u>Korkein hallinto-oikeus</u>

KHO 2002:70.

KHO 2012:63.

Lääninoikeus

Uudenmaan LO 7.11.1995 (dnro. 4702/4710/95)

Eduskunnan oikeusasiamies

EOA 26.1.2001, dnro. 1877/1999.

EOA 17.5.2005, dnro. 2308/2003.

EOA 31.8.2005, dnro. 85/2004.

EOA 18.12.2008, dnro. 114/2007.

EOA 12.5.2011, dnro. 1979/2009.

EOA 9.12.2010, dnro. 4191/2010.

EOA 30.3.2012, dnro. 3365/2010.

EOA 26.4.2012, dnro. 3106/2010.

EOA 7.5.2012, dnro. 3763/2010.

EOA 19.11.2012, dnro. 2810/2010.

EOA 9.1.2013, dnro. 4745/2011.

EOA 5.12.2013, dnro. 4398/2012.

EOA 18.12.2013, dnro. 1634/2001.

EOA 19.3.2015, dnro. 1931/2012.

EOA 30.3.2012, dnro. 3365/2010.

EOA 7.9.2017, dnro. 2459/2016.

EOA 10.6.2020, dnro. 5021/2019.

EOA 14.9.2021, dnro. 4702/2020.

EOA 5.10.2021, dnro. 4702/2020.

EOA 15.7.2022, dnro. 55/2022.

EOA 15.7.2022, dnro. 765/2022.

EOA 22.7.2022, dnro. 55/2022.

AOA 27.11.2002, dnro. 459/2001.

AOA 18.12.2003, dnro. 1634/2001.

AOA 29.8.2006, dnro. 2483/2004.

AOA 24.11.2006, dnro. 2951/2006.

AOA 28.5.2007, dnro. 3824/2006.

AOA 18.12.2008, dnro. 4157/2008.

AOA 28.10.2009, dnro. 701/2008.

AOA 20.4.2010, dnro. 3313/2008.

AOA 4.3.2010, dnro. 711/2009.

AOA 24.11.2016, dnro. 2773/2015.

AOA 17.9.2018, dnro. 3519/2018.

AOA 21.4.2020, dnro. 23/2017.

AOA 28.5.2021, dnro. 164/2021.

AOA 10.12.2021, dnro. 8349/2020.

AOA 13.12.2021, dnro. 4180/2020.

AOA 3.1.2022, dnro. 8349/2020.

AOA 16.9.2022, dnro. 1306/2022.

Muut lähteet

KK 16/2022 vp. Kirjallinen kysymys psykiatrisen ambulanssin toimintamallin kehittämisestä valtakunnallisesti.

KK 774/2021 vp. Kirjallinen kysymys poliisin antamasta virka-avusta.

KK 777/2021 vp. Kirjallinen kysymys mielenterveysongelmien kanssa painivien suomalaisten oikeudesta terveyteen ja turvallisuuteen.

Report to the Finnish Government on the visit to Finland carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 7 September to 18 September 2020. CPT/Inf (2021) 7. Council of Europe 2021.

Report to the Finnish Government on the visit to Finland carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 22 September to 2 October 2014. CPT/Inf (2015) 25. Council of Europe 2015.