



Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
oikeusasiamies@eduskunta.fi

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös EOAK/4103/2016 (31.7.2019)

Sisäministeriön vastaus eduskunnan oikeusasiamiehelle putkakuolemia koskevassa asiassa

Asian tausta

Eduskunnan oikeusasiamies on antanut 31.7.2019 päätöksen asiassa, joka koski poliisin säilytettävänä olevien vapautensa menettäneiden henkilöiden kuolemantapauksiin, eli ns. putkakuolemiin liittyviä kysymyksiä. Selvitettävänä oikeusasiamiehellä oli paitsi putkakuolemien määrä ja niiden tutkinta myös erityisesti se, miten niitä poliisihallinnossa seurataan ja pyritään ehkäisemään.

Asian käsittelyn aikana oikeusasiamies pyysi lausuntoja Poliisihallitukselta ja Valtakunnansyyttäjänvirastolta. Käsittelyssä ilmeni, ettei Poliisihallituksella ole luotettavaa tilastotietoa putkakuolemien määristä. Oikeusasiamies edellytti Poliisihallitusta ryhtymään toimenpiteisiin, joilla varmistetaan, että edellä mainitut tiedot on mahdollista kerätä helposti ja kattavasti. Tietoja putkakuolemista tulisi kerätä tilastoja laajemminkin ja käyttää analysoitua tietoa koulutuksessa ja ohjeistuksen kehittämisessä.

Oikeusasiamies arvioi päätöksessään muun ohella myös putkakuolemien tutkintajärjestelyjä ja selviämisasemapalveluja. Oikeusasiamiehen kannanotoista tarkemmin alla sisäministeriön toimenpiteiden esittelyn yhteydessä.

Oikeusasiamies on lähettänyt päätöksensä tiedoksi Poliisihallituksen lisäksi sisäministeriölle, oikeusministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja Valtakunnansyyttäjänvirastolle ja pyytänyt niitä 31.12.2019 mennessä ilmoittamaan mahdollista toimenpiteistään. Ministeriöt ja Poliisihallitus ovat pyytäneet vastauksen määräajan pidennystä 28.2.2020 saakka.

Asian valmistelu sisäministeriössä

Sisäministeriö on pyytänyt Poliisihallitusta antamaan ministeriölle lausunnon oikeusasiamiehen päätöksen aiheuttamista toimenpiteistä. Poliisihallitus on 31.1.2020 antamassaan lausunnossaan todennut muun muassa tarkistavansa vapautensa menettäneen kuoleman johdosta tehtävistä ilmoituksista, tutkinnasta ja tilastoinnista antamansa ohjeen. Lisäksi Poliisihallituksen

Lausunto

SM206292

28.02.2020

00.04.00

SMDno-2019-1414

tarkoituksena on vuonna 2020 keskittyä poliisin säilytys- ja vartioimistoiminnan kehittämiseen.

Sisäministeriö on kutsunut myös oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden edustajat tapaamiseen keskustelemaan oikeusasiamiehen päätöksen suosituksista ja niiden täytäntöönpanon edistämisestä. Tapaamisessa on käyty läpi muun muassa valmistelussa olevaa lainsäädäntöä, selviämisasemaverkoston tilaa sekä tutkinnanjohtajuuteen liittyviä kysymyksiä.

Sisäministeriön toimenpiteet

1. Tutkintajärjestelyyn liittyvät kysymykset

Päätöksen kohdassa 3.3 oikeusasiamies on esitellyt ja arvioinut putkakuolemiin liittyviä tutkintajärjestelyjä. Oikeusasiamiehen mukaan syyttäjän rooli putkakuolemiin liittyvässä ilmoitusmenettelyssä ja sen suhde syyttäjäjohtoiseen poliisirikostutkintaan on epäselvä. Oikeusasiamies totesi, että sääntelyä voisi harkita muutettavaksi joustavammaksi niin, että putkakuolemien esitutkinnassa syyttäjä toimisi tutkinnanjohtajana riippumatta siitä, onko epäilty poliisimies. Samalla voitaisiin oikeusasiamiehen mukaan arvioida, tulisiko valtakunnansyyttäjän ohjeen (VKS:2017:3) mukainen menettely siitä, että syyttäjälle tulee ilmoittaa, mikäli joku on kuollut tai loukkaantunut vakavasti poliisin voimankäytön seurauksena, nostaa lain tasolle putkakuolemien tapaan. Joka tapauksessa syyttäjän aktiivisen roolin lisäksi oikeusasiamiehen mukaan on tärkeää, että tutkinta tehdään muulla kuin tapahtumapaikkakunnan poliisilaitoksella, olipa kyse kuolemansyyn selvittämisestä tai esitutkinnasta. Oikeusasiamiehen mukaan näin tulisi menetellä myös, jos epäilty ovat vartijat. Lisäksi oikeusasiamies esitti, että kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 7 § 3 momentin soveltamisalan laajentamista tulisi harkita myös esim. sairaalassa tapahtuneisiin kuolemantapauksiin, jos tapahtumaketju on lähtenyt liikkeelle henkilön ollessa vapautensa menettänyt.

Sisäministeriö yhtyy oikeusasiamiehen esittämiin näkemyksiin asiassa. Ministeriössä on seurattu poliisirikostutkintamenettelyyn liittyvää pohjoismaista kehitystä sekä kansainvälisiä suosituksia ja huomioitu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä ilmenevät ns. prosessuaalisia vaatimuksia ("procedural limb") koskevat periaatteet. Kuten oikeusasiamies on ratkaisussaan tuonut esille, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut useita ratkaisuja koskien Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 ja 3 artiklan edellyttämiä prosessuaalisia takeita tilanteessa, jossa henkilö on väittänyt kärsineensä 3 artiklan vastaista kohtelua tai menettänyt henkensä viranomaistoiminnan seurauksena. Useimmissa tapauksissa on ollut kyse poliisin menettelystä. Esimerkiksi suuren jaoston ratkaisussa *Armani da Silva v. Yhdistyneet kuningaskunnat* (30.3.2016) tuomioistuin toisti aiemmassa oikeuskäytännössään jo edellyttämät viisi tutkinnalle asetettavaa kriteeriä: riippumattomuuden, riittävyden, joutuisuuden, julkisuuden ja uhrin osallisuuden. Riippumattomuuden osalta esimerkiksi suuren jaoston ratkaisussa *Ramsahai ja muut v. Alankomaat* (15.5.2007) tuomioistuin katsoi, että saman poliisilaitoksen, jossa epäillyn poliisin virkapaikka on, tutkintatoimet eivät täytä itsenäisyyden vaatimusta edes niissä olosuhteissa, että tutkintaa johdetaan ja valvotaan toisen itsenäisen viranomaisen toimesta.

Lausunto

SM206292

28.02.2020

00.04.00

SMDno-2019-1414

Koska mainitut prosessuaaliset vaatimukset koskevat oikeutta elämään suojaavan 2.artiklan lisäksi myös kidutuksen ja muun epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kieltoa (3. artikla), sisäministeriö pitää sinänsä perusteltuna, että syyttäjän roolia vahvistettaisiin myös tapauksissa, jossa henkilö on loukkaantunut tai kuollut poliisin voimankäytön seurauksena, eli velvollisuus ilmoittaa tapauksista nostettaisiin jo olemassa olevasta ohjeistuksesta lain tasolle.

Tutkinnan riippumattomuusperiaate puoltaisi sisäministeriön näkemyksen mukaan myös syyttäjän tutkinnanjohtajuutta esitutkinnassa, jotka koskevat vapautensa menettäneen kuolemantapausta, vaikka epäiltyä olisi yksinomaan poliisivankilan vartija. Koska kyse on poliisilaitoksen palveluksessa virkasuhteessa olevasta henkilöstä (tai poliisin säilyttämien henkilöjen kohtelusta annetun lain (841/2006) 5-7 §:ssä kuvatuin tavoin sopimukseen perustuvasta, mutta kuitenkin lain 7 § 2 momentin mukaisesti julkista valtaa käyttävästä henkilöstä), riippumattomuuden näkökulmasta ulkopuoliselle tarkastelijalle ero saman poliisilaitoksen poliisin virassa olevan henkilön ja vartijan välillä ei liene huomattava. Tämä edellyttäisi kuitenkin esitutkintalain (805/2011) 2 luvun 4 §:n 1 momentin muutosta, josta vastaa oikeusministeriö. Sisäministeriö kannattaa asian perusteellista selvittämistä, kun esitutkintalakia seuraavan kerran päivitetään.

Samasta syystä sisäministeriön näkemyksen mukaan kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 7 §:ssä säädettyä ilmoitusvelvollisuutta tulisi laajentaa myös oikeusasiamiehen esittämällä tavalla tapauksiin, jossa kuolemantapaus on sattunut sairaalassa välittömästi vapaudenmenetyksen jälkeen. Sosiaali- ja terveysministeriöltä saadun tiedon mukaan kuolemansyyn selvittämisestä annettua lakia ollaan paraikaa päivittämässä ja laki on tulossa lausunnoille lähiaikoina. Sisäministeriö aikoo lausunnoissaan kannattaa lain 7 §:n ilmoitusvelvollisuuden laajentamista.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan Poliisihallituksen olisi hyvä harkita 21.12.2018 antamansa ohjeen koskien vapautensa menettäneen kuoleman johdosta tehtäviä ilmoituksia, tutkintaa ja tilastointia (POL-2018-53680) päivittämistä ns. putkakuoleman määrittelyn osalta siten, että se käsittäisi myös sairaalassa sattuneen kuolemantapausten, jos se tapahtuu välittömästi vapaudenmenetyksen jälkeen (kun poliisilaitos on ollut oikeusasiamiehen kuvaamalla tavalla ns. mukana kuolemaan johtaneessa tapahtumaketjussa). Näin varmistettaisiin, että tutkintatoimet myös tällaisissa tapahtumissa, olipa kyse kuolemansyyn selvittämisestä tai esitutkinnasta, suoritettaisiin edellä kuvatun riippumattomuusperiaatteen mukaisesti toisella poliisilaitoksella, kuin missä menehtynyt henkilö oli ollut vapautensa menettäneenä.

2. Sisäministeriössä valmisteilla oleva lainsäädäntö

Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta

Päätöksen kohdassa 3.4.2.1 oikeusasiamies on todennut, että päihytyneiden ja muiden poliisilain perusteella säilöön otettujen valvonnan intensiteetistä on säädetty tulkinnanvaraisesti ja säilytystilojen käytännöissä tarkastuskierrosten tiheys eroaa esimerkiksi Ruotsissa noudatettavasta menettelystä. Oikeusasiamies on todennut, että poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain uudistuksen yhteydessä tulisi arvioida, pitäisikö valvonnan

Lausunto

SM206292

28.02.2020

00.04.00

SMDno-2019-1414

intensiteetistä säätää nykyistä tarkemmin. Lisäksi tulisi huolehtia siitä, että poliisivankiloiden vartijoille ei säilytetä lisätehtäviä, jotka vaarantaisivat säilytysturvallisuutta ja että ylipäätään poliisivankiloissa olisi riittävä miehitys. Edelleen oikeusasiamies on todennut, että poliisin säilytystilojen tulee olla rakenteellisesti turvallisia ja esimerkiksi kameravalvontaa vaille jäävät alueet tulee suunnitella huolella sekä kiinnittää huomiota hirttäytymisen mahdollistaviin rakenteisiin.

Sisäministeriö toteaa, että vireillä olevan poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain kokonaisuudistuksen virkamiesvalmistelun yhteydessä on arvioitu, että jo voimassa olevan lain puitteissa Poliisihallituksella on mahdollisuus pyrkiä ohjeistuksella varmistamaan säilytystilatoimintojen valtakunnallinen yhdenmukaisuus. Lisäksi kokonaisuudistuksen valmistelussa on pohdittu muun muassa valvontamenettelyä ja valvonnan kirjaamista koskevien hallinnollisten määräysten antamisen valtuutussäännösten tarvetta sääntelyn täsmentämiseksi. Valmistelussa on kiinnitetty huomiota muun muassa siihen, että varsinkin vapaudenmenetyksen alkuvaiheessa muun muassa oikeusasiamiehen päätöksessäkin mainituista syistä muutokset vapautensa menettäneen terveydentilassa ja käytöksessä voivat olla erittäin vaikeasti ennakoitavissa riippumatta vapaudenmenetyksen perusteesta ja siihen liittyvästä henkilön oikeusasemasta. Tästä syystä vapaudenmenetyksen alkuvaiheen osalta on pohdittu henkilöllistä valvontaa tukevia uusia toimivaltuuksia vapautensa menettäneen säilytysturvallisuuden varmistamiseksi.

Uudistuksen valmistelussa on arvioitu myös vartiointitehtävissä toimivien virkamiesten pääasiallisista tehtävistä säätämisen tarpeellisuutta sekä sitä, onko perusteita rajoittaa virkamiesten mahdollisuuksia toimia muissa poliisilaitoksen tehtävissä. On joka tapauksessa selvää, että esimerkiksi voimassa oleva poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 9 luvun 1 § edellyttää muun muassa säilytys- ja työturvallisuuden kannalta riittävää säilytystilan henkilöstöresursointia. Uudistuksen valmistelun yhteydessä on kiinnitetty huomiota myös säilytystilaorganisaatiota sekä säilytysvastuuseen liittyvää päätöksentekoa koskevan sääntelyn muutostarpeisiin.

Säilytystilojen ja niiden rakenteiden ja ominaisuuksien soveltumisen osalta voimassa olevan lain 2 luvun 1 §:ssä säädetään, että Poliisihallitus vastaa poliisin säilytystilan hyväksymisestä. Uudistuksen valmistelussa on käsitelty myös kyseisen säännöksen sisällön täsmentämisen tarvetta.

Laki päihtyneiden käsittelystä

Päätöksen kohdassa 3.4.2.3 oikeusasiamies on arvioinut, että päihtyneiden käsittelystä annettua lakia (461/1973) on pidettävä osin vanhentuneena ja sen suhdetta poliisilakiin ja poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettuun lakiin tulisi arvioida uudelleen. Edellä mainitun kokonaisuudistuksen virkamiesvalmistelussa on arvioitu mahdollisuutta päihtyneiden käsittelystä annetun lain kumoamiseen sekä edelleen tarpeellisten asiaa koskevien säännösten sisällyttämistä uuteen poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettuun lakiin.

Lausunto

SM206292

28.02.2020

00.04.00

SMDno-2019-1414

3. Kysymys selviämisasemista

Päihtyneiden käsittelystä annetun lain keskeisimmän säännöksen (2 §) mukaan päihtymyksen vuoksi henkilön suojaamiseksi kiinni otettu, joka ei käyttäytymisellään aiheuta vaaraa muiden henkilöiden turvallisuudelle, on toimitettava selviämisasemalle tai muuhun hoitopaikkaan, jollei päihtyneestä voida huolehtia muulla tavoin. Sisäministeriön poliisiosasto on vuosien saatossa jatkuvasti ja säännönmukaisesti pyrkinyt edistämään sellaista kehitystä ja resursointia, jolla selviämisasemapalvelut saatettaisiin nykyistä kattavammaksi. On selvää, että jos päihtynyt henkilö ei ole aggressiivinen tai aiheuta muuten häiriötä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, poliisin palveluiden sijaan hän tarvitsisi päihtymyksestään selviämiseen terveydenhuollon ammattilaisen ja erityislaitteiston avulla tehtävää terveydentilan seurantaa ja muita päihde- ja sosiaalihuollon palveluita. Vakiintunut käytäntö ja kuntien mahdollinen resurssien puute järjestää selviämisasemapalveluita eivät ole riittävä peruste ylläpitää nykyistä järjestelyä, jossa henkilö joutuu vapautensa menettäneeksi ainoastaan päihtymyksensä perusteella, perus- ja ihmisoikeuksia korostavassa yhteiskunnassa. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista myöskään poliisin resurssien näkökulmasta. Sisäministeriö pitää valitettavana nykyistä asiantilaa, jossa kunnilta ei ole edellytetty selviämishoidon asianmukaista järjestämistä nykyistä kattavammin ja pyrkii pitämään kysymystä edelleen esillä.

Lopuksi

Sisäministeriö yhtyy oikeusasiamiehen huomioihin myös koskien tilastotietoja laajemman ns. putkakuolemia koskevan tiedonkeruun ja analysoinnin tarpeesta poliisitoiminnan kehittämiseksi. Sisäministeriö on 12.12.2018 Poliisihallitukseen suorittaman laillisuusvalvontatarkastuksen yhteydessä nostanut esille samankaltaisen suosituksen liittyen poliisin voimankäyttöön. Kyse on molemmissa hyvin perustavanlaatuisiin perusoikeuksiin liittyvistä asioista, jonka vuoksi olisi suositeltavaa, että tapahtumia analysoitaisiin vähintään vuosittain toiminnan ohjaamiseksi ja kehittämiseksi.

Putkakuolemista on kysymys hyvin vakavasta tapahtumasta viranomaistoiminnassa. Näin ollen, kuten oikeusasiamies on tuonut esille, mahdollisen esitutkintakynnyksen arvioimisen lisäksi tapahtuma tulisi käydä läpi siitä näkökulmasta, olisiko asiassa voitu toimia jotenkin toisin ja voitaisiinko toimintaa ohjaamalla välttyä vastaavilta tilanteilta jatkossa. Sisäministeriö suosittelee Poliisihallitusta pohtimaan toimintamallia, jolla tällainen ns. ”lessons learned” – analyysi tehtäisiin jokaisesta tapauksesta, jossa henkilö kuolee vapautensa menettäneenä, välittömästi vapautensa menetyksen jälkeen sairaalassa (poliisi osallisena tapahtumaketjussa) tai poliisin voimankäytön seurauksena.

Sisäministeriö on myös suosittanut yleisesti laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen ottamista edelleen vahvemmin osaksi poliisitoimen ohjausta ja kehittämistä.

Lausunto

SM206292

00.04.00

28.02.2020

SMDno-2019-1414

Osastopäällikkö
ylijohtaja

Tero Kurenmaa

Hallitussihteeri

Heidi Lempiö

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Sisäministeriö 28.02.2020 klo 11:05. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi
todentaa kirjaamosta.

Jakelu

Eduskunnan oikeusasiamies

Tiedoksi

HKO/oikeudellinen tuki
Poliisihallitus