

15.6.2012

Dnro 1317/4/11

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

OIKEUSASIAMIES ESITTÄÄ LAITTOMAN VAPAUDENRIISTON HYVITTÄMISTÄ (seloste)

Asia

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan poliisin menettelyä kiinnioton johdosta.

Poliisin tutkittavana oli ollut epäilty törkeä petos, jossa kantelija oli ollut asianomistaja. Poliisit olivat menneet erääseen asuntoon tarkoituksenaan pidättää rikoksesta epäillyt henkilöt. Paikalla oli kuitenkin ollut vain kantelija, jonka poliisi oli ottanut kiinni hänen suojelemisekseen epäillyltä taloudelliselta hyväksikäytöltä.

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Asian arvioinnissa merkityksellisestä sääntelystä oikeusasiamies totesi ensinnäkin, että *perustuslain* 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia. Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Saman pykälän 2 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti ilman laissa säädettyä perustetta.

Poliisilain 1 §:n mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.

Nyt esillä olevassa tapauksessa kiinniottoa oli perusteltu poliisilain 11 §:n 1 momentilla. Tämän säännöksen mukaan poliisimiehellä on oikeus ottaa kiinni henkilö hänen suojaamiseen 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 2 momentin mukaan kiinni otetun on annettava poistua heti, kun kiinniottamisen tarve on lakannut, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua kiinniottamisesta.

Poliisilakia koskevan hallituksen esityksen (HE 57/1994 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että käytännössä 11 §:n 1 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä kohdistetaan useimmiten alkoholista päihtyneeseen henkilöön. Suojelun tarve voi johtua myös muun kuin alkoholin aiheuttamasta päihtymyksestä, vanhuuden aiheuttamista henkisistä tai fyysisistä sekavuus- tai sairaustiloista taikka mielisairaudesta, itsemurhahakuisuudesta tai muusta tähän verrattavasta syystä. Säilöönotto tällä perusteella ei edellytä häiriön tai vaaran aiheutumista yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Edelleen hallituksen esityksen mukaan esillä olevan säännöksen perusteella voitaisiin ottaa kiinni myös esimerkiksi vajaavaltainen ja itsestään huolehtimaan kykenemätön henkilö hänen toimittamisekseen huoltajansa, holhoojansa tai sosiaaliviranomaisen huostaan.

Hallintovaliokunta piti hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (HaVM 20/1994 vp) henkilön oikeusturvaan kuuluvana, että poliisille annetaan riittävät mahdollisuudet henkilön suojelemiseen henkeä, ruumiillista koskemattomuutta tai terveyttä välittömästi uhkaavalta vakavalta vaaralta. Lähtökohtana oli valiokunnan mukaan pidettävä sitä, ettei lainsäädännön johdosta saa syntyä tilannetta, jossa henkilölle ei voida antaa tarpeellista suojaa. Nämä valiokunnan perustelut liittyivät ennen muuta siihen, että valiokunta ehdotti hallituksen esityksessä olleen kiinnioton 12 tunnin enimmäisajan muuttamista 24 tunniksi.

Lisäksi oikeusasiamies totesi asian arvioinnissa merkityksellisestä sääntelystä, että poliisin on mielenterveyslain 30 §:n mukaan ilmoitettava terveyskeskukseen tavatessaan henkilön, joka todennäköisesti voidaan määrätä hoitoon hänen tahdostaan riippumatta. Erittäin kiireellisissä tapauksissa poliisi on velvollinen toimittamaan hänet heti terveyskeskukseen.

Arviointi

Kiinniotto oli nyt perustunut poliisilain 11 §:n 1 momenttiin, joka koskee tahdonvastaista vapauden rajoittamista henkilön itsensä suojaamiseksi. Säännöksessä on asetettu erilaisia kynnyksiä, joiden tulee ylittyä, jotta poliisimies voisi ottaa jonkun kiinni tämän lainkohdan nojalla.

Ensinnäkin kyse tulee olla *henkeä, ruumiillista koskemattomuutta, turvallisuutta tai terveyttä* uhkaavasta vaarasta. Toiseksi vaaran tulee olla *välitön ja vakava*. Kolmas edellytys on, että *henkilö ei kykene itse huolehtimaan itsestään*. Neljäs ja viimeisin edellytys kuvastaa poliisin toimenpiteen viimesijaisuutta, eli kiinniottoon voidaan ryhtyä muiden edellytysten täytyttyä vain, jos *vaaraa ei voida muuten poistaa tai henkilöstä huolehtia muilla keinoin*.

Jos siis välitöntä uhkaavaa vakavaa vaaraa ei arvioida olevan tai vaara voidaan poistaa tai henkilöstä huolehtia muulla tavoin, ei perusteita kiinniottamiselle ja säilöön ottamiselle ole olemassa. Perus- ja ihmisoikeudet suojaavat fyysistä koskemattomuutta ja turvallisuutta. Perusoikeuksiin puuttumiseen oikeuttavat säännökset, kuten poliisilain 11 §, on tarkoituksella tullut muotoilla perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten vaatimalla tavalla tarkkarajaisiksi ja riittävän täsmällisiksi. Lainsäätäjän tarkoittama perusoikeuksien suoja kuitenkin vesittyy, jos näitä säännöksiä käytännössä tulkitaan laajentavasti. Koska kiinniotto ja säilössä pitäminen puuttuvat tärkeän perusoikeuden, ihmisen henkilökohtaisen vapauden, ydinalueelle, esimerkiksi henkilökohtaiseen vapauteen puuttumisen edellytyksiä on tulkittava ahtaasti.

Tarkkarajaiseksi ja täsmälliseksi tarkoitettu muotoilustaan huolimatta poliisilain 11 § jättää soveltajalleen kuitenkin jossain määrin harkintavaltaa. Henkilökohtaista vapautta rajoittavien poliisilakiin perustettavien toimenpiteiden edellytysten täyttymisen harkinta kuuluu poliisille riippumatta siitä, miltä taholta pyyntö toimenpiteisiin tulee. Tutkinnanjohtaja oli katsonut tilanteen olleen sellainen, että säilöön ottamiselle oli ollut laissa tarkoitettut perusteet. Asiaa oli nyt arvioitava sen tiedon varassa, joka poliisilla oli kiinniottohetkellä ollut ja joka nyt oli selvityksissä tuotu menettelyn perusteluina esiin.

Siinä vaiheessa, kun poliisit olivat käyneet kantelijan luona ja sittemmin ottaneet tämän kiinni, kantelijalle oli väliaikaismääräyksellä määrätty edunvalvoja taloudellisten asioiden hoitamista varten. Sen sijaan tuossa vaiheessa hänen toimintakelpoisuuttaan ei ollut millään tavoin rajoitettu, joten hän oli lähtökohtaisesti ollut täysin oikeustoimikelpoinen kaikissa asioissaan. Hän oli siten ollut kelpoinen päättämään muun muassa asuinpaikastaan ja omaisuutensa käytöstä, joskin edunvalvojalla oli taloudellisissa asioissa ollut kantelijan kanssa rinnakkainen edustusvalta. Mitä taas tulee ihmissuhteiden muodostamiseen, siihen edunvalvonnalla ei voida missään oloissa

edes puuttua, koska kyse on holhoustoimilain 29 §:n 3 momentin tarkoittamasta korostetun henkilökohtaisesta asiasta. Toimintakelpoisuuden rajoitus taloudellisiin asioihin oli sekin annettu väliaikaismääräyksellä vasta muutama päivä kiinnioton jälkeen. Sittemmin koko toimintakelpoisuuden rajoitus oli kuitenkin peruutettu tarpeettomana, eikä kantelijalle lopulta ollut määrätty muutaakaan edunvalvontaa.

Saadun selvityksen perusteella poliisin toiminta oli nyt perustunut oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan seuraaviin seikkoihin: 1) vireillä oli ollut rikosasia, jossa kantelijan epäiltiin joutuneen törkeän petoksen uhriksi, 2) kantelijalle oli määrätty väliaikaisesti edunvalvoja, 3) edunvalvoja oli ilmaissut poliisille huolensa päämiehen tilanteesta, 4) kantelija oli tavattu kaukaa varsinaiselta kotiseudultaan, ja 5) havaintoihin kantelijan puheista, olemuksesta ja käyttäytymisestä. Kyse oli siten eri tekijöiden muodostamasta kokonaiskuvasta. Kirjallisessa kantelumennettelyssä oikeusasiamiehellä ei ollut mahdollisuutta ottaa kantaa poliisin paikan päällä tekemiin havaintoihin.

Käytettävissä olleen aineiston perusteella kantelija oli ollut poliisin tullessa paikalle valmistamassa ateriaa. Mikään ei selvityksissä edes viitannut siihen suuntaan, että kantelijan henki, ruumiillinen koskemattomuus, turvallisuus tai terveys olisi ollut tuossa tilanteessa uhattuna. Vaikka huoli kantelijan hyvinvoinnista olisikin häntä puhuteltaessa ja havainnoitaessa herännyt, oikeusasiamiehen oli käytettävissään olleen aineiston perusteella kuitenkin mahdotonta nähdä, että esillä olleissa oloissa kyse olisi ollut lain edellyttämästä välittömästä tai vakavasta vaarasta. Myöskään siitä näkökulmasta tilanne ei näyttänyt olleen kiireellinen, että kantelijaa ei saaduista selvityksistä välittyvän käsityksen perusteella ollut viety mielenterveyslain mahdollistamalla tavalla heti terveyskeskukseen, vaan vasta vajaan vuorokauden kestäneen säilöönoton kuluttua ja kuulustelujen jälkeen.

Oikeusasiamiehen mukaan voitiin myös perustellusti kysyä, mikä ylipäätään olisi voinut olla se vakava ja välitön vaara, jonka konkretisoitumisen poliisi olisi voinut lopultakaan tämänkaltaisessa perimmältään ihmissuhteeseen perustuvassa tilanteessa estää lain tarkoittamalla enimmillään 24 tunnin mittaisella kiinniottolla. Kaiketi sillä olisi ehkä voitu johonkin mittaan asti torjua kantelijan omaisuuden vähentymistä, ja itse asiassa poliisin selvityksistä jäikin väistämättä vaikutelma siitä, että poliisin toimenpiteen taustalla oli ollut ensi sijassa huoli kantelijan omaisuudesta, jos kohta myös kantelijan hyvinvointiin oli viitattu. Koska kiinniotto merkitsee perusoikeuteen puuttumista, kiinniottoperusteita ei voida tulkita laajentavasti. Tämän vuoksi ja kun kiinniotto omaisuuden suojaamiseksi ei nyt mainitun säännöksen sanamuodon perusteella ole mahdollista, menettely oli tästäkin näkökulmasta ollut lakiin perustumaton.

Koska poliisin menettely oli jo edellä mainituin perustein ollut lakiin perustumaton, asiassa ei ollut enemmälti tarpeen arvioida muiden poliisilain 11 §:n 1 momentissa kiinniottolle asetettujen edellytysten täyttymistä. Asiassa ei myöskään ilmennyt tai edes vedottu siihen, että kiinniotto olisi ollut jonkin muun säännöksen perusteella mahdollinen.

Edellä todetun perusteella oikeusasiamies katsoi, että kiinniottoa arvioitaessa ei ollut kiinnitetty huomiota siihen, oliko henkilön vapauden menettämiseen johtavilla toimilla ollut kestävä oikeudellinen perusta. Poliisilain 11 §:n soveltamista koskevan aiemman laillisuusvalvontakäytännön valossa poliisin toimintaa voitiin pitää myös hyvin poikkeuksellisena.

Toimenpiteet

Kantelija oli esillä olevassa tapauksessa ilman laillista perustetta menettänyt vapautensa julkista valtaa käytettäessä ja ollut vapautensa menettäneenä tavalla, jota voitiin selkeästi pitää perus- ja

ihmisoikeutena suojatun henkilökohtaisen vapauden loukkauksena. Kyse oli vakavasta asiasta ottaen huomioon myös vapaudenriiston kesto, noin 23 tuntia.

Poliisin menettelyn teki tosin jossakin määrin ymmärrettäväksi se, että poliisilain 1 §:ssä poliisille säädetty velvollisuus ennaltaehkäistä ja torjua rikoksia oli saattanut ohjata poliisin toimintaa. Kyseinen säännös ei kuitenkaan ole toimivaltasäännös. Oikeusasiamies totesi myös, että poliisi oli kokonaisolosuhteet huomioon ottaen nähtävästikin katsonut olleensa tilanteessa, jossa se ei ollut käytännössä nähnyt olevan olemassa muita vaihtoehtoja kantelijan suojelemiseksi epäillyn taloudellisen hyväksikäytön jatkumiselta.

Oikeusasiamies pohti vakavasti esitutinnan käynnistämistä poliisia kohtaan tässä asiassa. Oikeusasiamies selvitti kantelijalta etukäteen, kuinka hän suhtautui asian käsittelytapaan, eli halusiko kantelija, että asiassa toimitettaisiin esitutkinta, vai pitikö hän omasta puolestaan riittävänä, että asia käsitellään ja saatetaan päätökseen kantelumenettelyssä. Kantelijaa pyydettiin ilmoittamaan näkemyksensä asiaan kirjallisesti. Samalla hänelle ilmoitettiin, että mikäli hän ei anna vastausta määräpäivään mennessä, asian tutkintaa jatketaan kantelumenettelyssä. Koska kantelija ei antanut pyydettyä vastausta, asia ratkaistiin kantelumenettelyssä, ja oikeusasiamies päätyi seuraaviin toimenpiteisiin.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla oikeusasiamies antoi kiinniotosta määränneelle rikoskomisariolle huomautuksen vastaisen varalle edellä selostetusta lainvastaisesta menettelystä.

Rikoskomisarion määräyksestä toimineiden ja virka-apua antaneiden poliisimiesten menettelyyn oikeusasiamies ei katsonut aiheelliseksi puuttua.

Asian yleisemmän merkityksen vuoksi oikeusasiamies lähetti päätöksensä tiedoksi myös Poliisihallitukselle poliisitoiminnan ohjauksessa huomioon otettavaksi.

Lisäksi oikeusasiamies katsoi aiheelliseksi esittää seuraavaa.

Kantelijan kohdalla oli nyt ollut kyse oikeudettomasta vapaudenriistosta, joka on vastoin Suomen perustuslain 7 §:ää ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklaa. Henkilöltä voidaan riistää hänen henkilökohtainen vapautensa vain lain nojalla ja lain määräämässä järjestyksessä kyseisen artiklan 1 kohdassa tarkemmin määritellyissä tilanteissa. Saman artiklan 5 kohdan mukaan jokaisella, jonka vapaus on riistetty artiklan määräysten vastaisesti, on täytäntöönpanokelpoinen oikeus vahingonkorvaukseen. Edelleen ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

Oikeusasiamies kehotti poliisilaitosta vakavasti harkitsemaan, kuinka se voisi hyvittää kantelijalle häneen kohdistetun oikeudettoman vapaudenriiston. Oikeusasiamies pyysi poliisilaitosta olemaan tässä tarkoituksessa sopivalla tavalla yhteydessä kantelijaan ja ilmoittamaan oikeusasiamiehelle toimenpiteistään 31.8.2012 mennessä.

Poliisilaitos ilmoitti pyytäneensä menettelyä kantelijalta anteeksi ja maksaneensa tälle 200 euron hyvityksen. Asia ei antanut aihetta oikeusasiamiehen jatkotoimenpiteisiin.