

18.12.2003

2865/2/00

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteri Juha Haapamäki

PÄÄTÖS PUTKAKUOLEMIEN TUTKINTAA JA VAPAUTENSA MENETTÄNEIDEN VALVONTAA KOSKEVASSA ASIASSA

1

ASIA

Apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkka otti omana aloitteena tutkittavakseen ns. putkakuolemien tutkinnan ja niiden seurannan. Tarkoituksena oli selvittää, miten putkakuolemien tutkinta on järjestetty: erityisesti se, tulevatko tapaukset riittävän perusteellisesti selvitettyiksi ja ovatko tutkintajärjestelyt sellaiset, että tutkinnan asianmukaisuudesta ei voi herätä perusteltuja epäilyjä. Lisäksi selvittävänä oli se, miten putkakuolemia seurataan poliisitoiminnan kehittämistä ajatellen ja mihin toimenpiteisiin on ryhdytty putkakuolemien vähentämiseksi.

Tekemieni tarkastusten yhteydessä esiin tulleen perusteella päätin tässä yhteydessä selvittää myös vapautensa menettäneiden valvontaa. Erityisesti kiinnitin huomiota siihen, että joillakin poliisilaitoksilla on tilanteita, joissa säilössä oleva henkilö jää yksin poliisiasemalle, kun laitoksen ainoa partio joutuu lähtemään kiireelliselle hälytystehtävälle. Tässä yhteydessä tuli esille myös kysymys ns. etävalvonnasta.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto toimitti minulle selvityksiään asiassa 27.3.2001, 19.12.2001, 13.12.2002 ja 28.11.2003, muun muassa tutkintapöytäkirjat putkakuolemista vuodelta 2000. Lisäksi olen tarkastuksillani vuosina 2001 – 2003 kiinnittänyt nyt tutkittavina oleviin asioihin huomiota.

2

RATKAISU

2.1

Yleistä

Poliisi ottaa päivittäin kiinni lukuisia ihmisiä. Eniten säilöönottoja tapahtuu poliisilain nojalla. Näitä henkilöitä säilytetään poliisin suojissa varsin lyhyen aikaa, yleensä enintään 24 tuntia ja toimenpiteen perusteena on tavallisesti se, että henkilö on niin päihtynyt, ettei hän voi huolehtia itsestään. Toinen pääryhmä ovat rikoksen johdosta pakkokeinolain nojalla vapautensa menettäneet, joiden osalta säilytysajat poliisin tiloissa voivat (tosin varsin harvoin) venyä kuukausienkin pituisiksi.

Esimerkiksi vuonna 2000 päihtymyksen vuoksi kiinniotettuja oli 97 241. Rikoksen perusteella pidätettyjä ja rikoksen tai muun syyn kuin päihtymyksen vuoksi kiinniotettuja oli samana vuonna yhteensä 52 627 (ja tutkintavankeja 2 460). Päihtymyssäilönotot ovat laskeneet huomattavasti varsinkin, jos katsotaan parinkymmenen vuoden taakse: esimerkiksi vuonna 1987 näitä tapauksia oli 188 695. Tosin viime vuosina päihtymyssäilönotot samoin kuin rikosperusteiset vapaudenmenetyksetkin ovat olleet kasvussa.

Putkakuolemia on viime vuosina sattunut parisenkymmentä (vuonna 2000 27, 2001 17 ja 2002 20). Niissä on pääosin ollut kysymys päihtymyksen vuoksi säilönotetuista henkilöistä. Yleisin kuolinsyy on alkoholi/lääkeaine myrkytys, sairauskohtaus tai (pää)vamma – usein asiaan vaikutti myös jokin perussairaus. Myös itsemurhia ja henkirikoksia esiintyy.

Vapaudenmenetyksen perusteesta riippumatta poliisin suojissa olevan henkilön turvallisuudesta vastaa poliisin henkilöstö. Kun usein on kysymys henkilöistä, jotka eivät juurikaan itse kykene huolehtimaan itsestään, korostuu viranomaisten oma-aloitteisen toiminnan merkitys. On erittäin tärkeää, että poliisin henkilöstö osaa toimia oikein näissä joskus hyvinkin vaikeissa tilanteissa. Viime kädessä on kysymys viranomaisten velvollisuudesta aktiivisesti turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, tässä tapauksessa oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuinkin on todennut, että valtiolla on velvoite ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin elämän suojaamiseksi (tästä ja tapauksista ks. Pellonpää: Euroopan ihmisoikeusoikeussopimus s. 227).

2.2

Putkakuolemien tutkinnasta

2.2.1

Yleistä

Poliisin tiloissa sattuneesta kuolemantapauksesta tulee luonnollisesti aina tieto poliisille. Lähtökohtaisesti putkakuoleman tutkinnassa on kysymys (oikeuslääketieteellisestä) kuolemansyyn selvittämisestä. Esitutkinta on esitutkintalain 2 §:n mukaan toimitettava vain, kun on syytä epäillä rikosta. Suurin osa putkakuolemista ei johda esitutkintaan. Esimerkiksi vuoden 2002 20:stä tapauksesta vain yksi johti esitutkintaan.

Kuolemansyyn tutkinta on poliisilain tarkoittamaa poliisitutkintaa eli muuta poliisin toimitettavaksi säädettyä tutkintaa kuin rikosepäilyn johdosta toimitettavaa esitutkintaa. Sisäasiainministeriön määräyksen mukaan poliisitutkinnan toimittaa tapahtumapaikan tai milloin sellaista ei voida määritellä, tutkinnan kohteena olevan henkilön asuinpaikan poliisi tai se poliisiyksikkö, missä poliisitutkinta on tarkoituksenmukaisinta suorittaa. Poliisin lääninjohdot ovat ministeriön poliisiosaston mukaan huolehtineet siitä, että tutkinnan suorittaa muu kuin tapahtumapaikan poliisilaitos (vrt. kuitenkin jäljempänä lausuttu). Poliisin lisäksi tutkinnassa mukana on lääkäri, joka antaa kuolemansyystä ja sen luokasta lausunnon. Tutkintaa johtaa ja sen lopettamisesta tai esitutkintaan siirtämisestä

päättää poliisimies. Sama on tilanne, vaikka tapaus olisi johtanut esitutkintaan, mutta syylliseksi epäiltynä ei ole poliisimies vaan esimerkiksi poliisivankilan vartija. Syyttäjän johtama esitutkinta toimitetaan esitutkintalain 14 §:n 2 momentin mukaan vain, jos kysymys on poliisimiehen tekemäksi epäilystä rikoksesta (ns. poliisirikostutkinta). Tässä tapauksessa syyttäjän johtaman esitutkinnan toimittaa muu kuin tapahtumapaikan poliisilaitos.

Putkakuoleman tutkinta voi siis tapahtua kolmella eri tavalla:

- 1) poliisitutkintana, kun ei ole syytä epäillä rikosta (oikeuslääketieteellinen kuolemansyyn selvittäminen)
- 2) tavallisena esitutkintana, jos on syytä epäillä rikosta, johon on syyllistynyt muu kuin poliisimies tai
- 3) virallisen syyttäjän johtamana esitutkintana, jos on syytä epäillä poliisimiehen syyllistyneen asiassa rikokseen (poliisirikostutkinta).

Poliisitutkintana alkanut asia on siirrettävä esitutkintaan, jos asiassa tulee esiin seikkoja, joiden perusteella on syytä epäillä rikosta.

2.2.2

Kannanotot

Minulla on ollut käytettävissäni vuonna 2000 sattuneiden putkakuolemien tutkinta-aineistot. Yleishavaintona voi todeta, että tutkintojen taso vaihtelee varsin paljon. En kuitenkaan katso, että joukossa olisi niin puutteellisesti tutkittuja tapauksia, että minulla olisi aihetta ryhtyä tutkimaan yksittäisistä tutkinnoista vastanneiden virkamiesten menettelyn lainmukaisuutta. Mielestäni on kuitenkin selvää, että poliisihallinnossa olisi aihetta kiinnittää huomiota tutkintojen tason varmistamiseen. Totean myös tässä yhteydessä, että olen kantelun johdosta määrännyt esitutkinnan toimitettavaksi erään vuonna 2001 sattuneen putkakuoleman johdosta – poliisi oli toimittanut asiassa vain poliisitutkinnan. Tuo asia (dnro 120/4/02) on vielä vireillä.

Poliisin tiloissa tapahtuneiden kuolemantapausten perinpohjainen selvittäminen on tärkeää paitsi kunkin yksittäistapauksen kannalta myös yleisön poliisia kohtaan tunteman luottamuksen säilyttämiseksi. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on useissa ratkaisuisissaan painottanut valtion velvollisuutta järjestää tehokas tutkinta, jos henkilö on kuollut tai vahingoittunut viranomaisten huostassa ollessaan (ks. esim. Caloc-tapaus). Vaikka noissa tapauksissa on ollut yleensä kysymys siitä, että esim. kiinniottotilanteessa on käytetty väkivaltaa, niin katson ratkaisujen perusajatuksen soveltuvan putkakuolemienkin tutkintaan. Kun kysymys on poliisilaitoksista, jotka väistämättä ovat ulkomaailmalta jossain määrin suljettuja paikkoja, on valtion pystyttävä perinpohjaisesti ja ulospäin uskottavalla tavalla selvittämään siellä tapahtuneet kuolemantapaukset.

Edellä todetun perusteella katson, että näiden tutkintojen tason jatkuva seuraaminen on tärkeää ja tarpeen. Pyydänkin sisäasiainministeriön poliisiosastoa käymään läpi vuoden 2003 putkakuolemien tutkinnat ja raportoimaan havainnoistaan minulle.

Tutkintajärjestelyjen osalta totean, että saatujen selvitysten mukaan putkakuolemaa ei aina tutki muu kuin säilytyksestä vastannut poliisiyksikkö. On selvää, että välttämättömiä alustavia toimenpiteitä voi tehdä se poliisilaitos, jossa putkakuolema on sattunut, mutta mielestäni varsinainen tutkinta (oli se sitten poliisi- tai esitutkintaa) tulisi jo tutkinnan ulkoisenkin uskottavuuden ylläpitämiseksi aina antaa toisen poliisiyksikön hoidettavaksi. Tämän varmistamiseksi ja muutoinkin olisi käsitykseni mukaan aihetta harkita valtakunnallista ohjetta nimenomaan putkakuolemien tutkinnasta. Nykyinen ohjeistus on varsin niukkaa ja yleisluontoista.

Totean, että syyttäjällä ei nykyisen lain mukaan ole mitään roolia putkakuolemien tutkinnassa paitsi, jos asiassa on katsottu olevan syytä epäillä poliisimiehen syyllistyneen rikokseen. Tällöin esitutkintaa johtaa esitutkintalain 14 §:n 2 momentin mukaisesti syyttäjä kuten muutoinkin näissä ns. poliisirikosasioissa. Syyttäjän johtama esitutkinta katsottiin perustelluksi, jotta ylläpidettäisiin yleistä luottamusta siihen, että poliisimiesten epäillyt rikokset tutkitaan asianmukaisesti niin, ettei epäillyn asema vaikuta tutkintaan ja ettei poliisi voi omalla päätöksellään lopettaa tutkimuksia (ks. hallituksen esitys 131/1996). Samoja perusteluja voisi esittää myös sen puolesta, että putkakuoleman tutkintaa tulisi johtaa tai sen aiheuttamista toimenpiteistä tulisi aina päättää poliisiorganisaation ulkopuolinen viranomainen. Tällaista on esittänyt apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen jo vuonna 1989 (ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus 1989 s.58).

Ennen syyttajaorganisaation uudistusta (1.12.1997) toimitettiin kuolemansyyn tutkintapöytäkirjat lääninsyyttäjälle, joten voidaan sanoa, että syyttäjä jotenkin osallistui tutkintaan – syyttäjällähän on oikeus käynnistää esitutkinta. Tiedossani myös on, että vielä nykyäänkin poliisi voi joskus poikkeustapauksessa toimittaa kuolemansyyn selvittämistä koskevan pöytäkirjan syyttäjälle, vaikka laki ei tällaista menettelyä sinänsä tunne.

Tällä hetkellä tilanne on kuitenkin siis se, että poliisimiesten pienistäkin rikosepäilyistä aiheutuvat toimenpiteet menevät syyttäjän harkittavaksi (paitsi jos asia ratkaistaan rangaistusmääräyksellä tai rikesakolla). Poliisiorganisaation ulkopuolinen syyttäjä harkitsee, onko syytä epäillä rikosta eli toimitetaanko asiassa esitutkinta. Jos asiassa päädytään esitutkintaan, syyttäjä johtaa sitä. Sen sijaan jos joku kuolee poliisin tiloissa, asian tutkii lähes aina poliisi täysin itsenäisesti.

Varsinkin se, millä perusteilla päätetään asian siirtämisestä esitutkintaan, on tärkeää. Niin kauan kuin kysymys on poliisitutkinnasta, asia ei tule lainkaan poliisin ulkopuolisen tahon arvioitavaksi – tosin kuolemasyyn selvittämisessä on mukana lääkäri. Ne seikat, joiden perusteella päätetään siitä, onko asiassa syytä epäillä rikosta, ovat yleensä vain poliisin tiedossa. Tämä asetelma on herkkä epäilyille siitä, että asiaa ei tutkita kunnolla, oli epäilyille sitten aihetta tai ei. Näitä epäilyjä aika ajoin esitetään oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissakin.

Syyttäjien "kytkeminen" mukaan putkakuolemien tutkintaan edellyttäisi lainmuutosta. Kysymys olisi periaatteellisesti merkittävästä ratkaisusta jo senkin takia, että syyttäjä tulisi mukaan asiaan, jossa ei ainakaan lähtökohtaisesti ole yleensä väitettykään olevan syytä epäillä rikosta. Asiaa olisi kuitenkin mielestäni syytä selvittää laajemmin, jotta voitaisiin arvioida olisiko lainmuutokseen aihetta. Tutkintojen tasoa voidaan käsitykseni mukaan nostaa muillakin keinoilla, joten tältä osin kysymys painottuu enemmänkin tutkinnan ulkoisen uskottavuuden turvaamiseen.

2.3

Putkakuolemien seurannasta ja ehkäisystä

Putkakuolema on aina vakava tapaus, vaikka sitä ei kenenkään virkamiehen syyksi voitaisikaan katsoa. On kuitenkin mahdollista, että siltä olisi voitu joissain tapauksissa välttyä toisin toimimalla. Putkakuolemien syitä ja viranomaisten toimintaa analysoimalla voitaisiin käsitykseni mukaan pyrkiä entistä paremmin tunnistamaan mahdollisia ongelmakohtia – täysin riippumatta siitä, johtaako joku yksittäistapaus oikeudellisiin seuraamuksiin vai ei.

Sen jälkeen kun apulaisoikeusasiamies Jonkka pyysi tässä asiassa selvitystä putkakuolemien seurannasta, poliisin ylijohdo antoi ohjeen poliisin tiloissa säilytettyinä olleen henkilön kuolemasta tehtävistä ilmoituksista, tutkinnasta ja tilastoinnista (SM-2001-1349/Tu-41). Sen mukaan kaikissa tapauksissa on asiassa laadittu poliisi- tai esitutkintapöytäkirja toimitettava Poliisikoululle. Se toimittaa tilastotiedot vuosittain poliisin ylijohdolle. Lisäksi ohjeessa todetaan, että jos saadun aineiston perusteella todetaan menettelytapoja, joilla putkakuolemia voitaisiin estää, Poliisikoulun tulee laatimiensa selvitysten perusteella tehdä esityksiä poliisin ylijohdolle mahdollisten epäkohtien poistamiseksi sekä ottaa koulutuksessa huomioon mainitut seikat. Pidän tämäntyyppistä seuranta erittäin perusteltuna ja siihen tulisikin panostaa riittävästi. Näin saadun tiedon kautta on mahdollista kehittää poliisin henkilöstön koulutusta ja ohjeistusta.

Koulutus onkin olennainen osa putkakuolemien ehkäisemistä. On erittäin tärkeää, että poliisimiehet osaavat arvioida riskitilanteet (erityisesti ero päihtymys – sairaskohtaus) ja lääkäriin toimittamisen tarpeellisuuden. Toisaalta urautumisen vaara on ilmeinen poliisimiehillä, jotka joutuvat ja tkuvasti tekemisiin päihtyneitten kanssa, usein hyvin epäkiitollisissa olosuhteissa. Säännöllisin väliajoin toistuvalla jatkokoulutuksella olisi ehkä mahdollista vaikuttaa asenteisiin ja estää urautumista.

Yhtenä henkilön tilan arviointia helpottavana lainmuutoksena poliisiosasto esittää, että poliisilla pitäisi olla aina oikeus ottaa päihtyneeltä koe nautitun alkoholin toteamiseksi. Perusteena olisi henkilön terveydentilan turvaaminen. Pidän tällaista lainmuutosta perusteltuna.

Toimittamieni tarkastusten yhteydessä on huomiotani kiinnittänyt se, että useilla poliisilaitoksilla käytetään vapautensa menettäneiden vartioinnissa lähes täysin kouluttamatonta työvoimaa, esim. työllisyysvaroin saadaan poliisilaitokselle

vartija puoleksi vuodeksi. Näiden henkilöiden valmiudet tehtäväänsä eivät voi olla kovin hyvät. Myös vakinaisten vartijoiden koulutus tehtäväänsä on usein varsin vaatimaton. Tätä tilannetta tulisi mielestäni parantaa selvästi.

Yksi keino estää putkakuolemia on se, että vapautensa menettäneitä valvotaan. Käsittelen tätä aihetta seuraavassa hieman laajemmin.

2.4

Vapautensa menettäneiden valvonnasta

2.4.1

Säädöspohjasta

Poliisin tiloissa säilytettävien henkilöiden valvonnan osalta lainsäädäntö on varsin niukkaa. Lukumäärältään (ja terveysriskeiltäänkin) suurimman ryhmän eli päihtyneenä säilöön otettujen osalta todetaan, että *"säilössäpidon aikana on päihtynyttä mahdollisuuksien mukaan tarkkailtava. Hänelle on mahdollisuuksien mukaan annettava hänen päihtymysasteensa ja terveydentilansa edellyttämä hoito ja muu käsittely"* (laki päihtyneiden käsittelystä 5 §).

Tutkintavankien osalta todetaan tutkintavankeudesta annetun asetuksen 2 §:ssä, että tutkintavankeja ja heidän käytössään olevia tiloja on *"valvottava siten kuin rangaistuslaitoksen järjestys, laitoksessa pitämisen varmuus ja tutkintavankien turvallisuuden takaaminen sitä edellyttävät"*.

Tutkintavankeuslain 19 §:n mukaan muidenkin lain nojalla vapautensa menettäneiden (kuin tutkintavankien) käsittelyssä on soveltuvin osin noudatettava, mitä tutkintavangista on säädetty, kuitenkin ottaen huomioon vapauden menetyksen syy.

Sisäasiainministeriö on antanut ohjeen pidätettyjen (ja kiinniotettujen) kohtelusta (nykyisin voimassa 31.1.2003 annettu ohje SM-2003-00251/Tu-41). Sen mukaan pidätetyn turvallisuus, esitutkinnan suorittaminen, säilytysvarmuus ja säilytystilojen järjestys on varmistettava asianmukaisella valvonnalla. Ohjeessa todetaan myös, että poliisin säilytystiloja on mahdollisuuksien mukaan valvottava siten, että valvova henkilö tarkastaa kahden tunnin välein henkilökohtaisesti pidätetyn tilan. Jos pidätetyn terveydentila tai muu syy sitä edellyttää, pidätetyn tila on tarkastettava useammin. Lisäksi ohjeessa todetaan, että pidätetyllä on oltava jatkuva mahdollisuus saada yhteys valvontahenkilöön. Sisäasiainministeriö on 15.9.2003 antanut ohjeen päihtyneen kohtelusta (päihtyneellä tarkoitetaan ohjeessa paitsi poliisilain 11 §:n niin myös sen 14 ja 20 §:n nojalla säilöön otettua). Siinä todetaan muun muassa, että päihtynyttä on kohdeltava hänen päihtymysasteensa edellyttämällä tavalla. Edelleen todetaan, että päihtynyttä ei saa jättää pitkäksi ajaksi valvonnatta tai ilman mahdollisuutta ottaa yhteyttä valvontahenkilöstöön. Lisäksi annetaan tarkempia ohjeita mm. menettelytavoista, kun henkilö jätetään valvonnatta.

Missään ei siis tarkemmin määritellä sitä, mitä on pidettävä riittävänä valvontana – tosin 15.9.2003 annetun ohjeen mukaan poliisiyksikön on laadittava

valvontahenkilöstölle ohjeet päihtyneiden tarkastuskerroista ottamalla huomioon poliisilaitoksen säilöönottomäärät ja työvuorossa olevan henkilöstön mahdollisuus suorittaa valvontaa.

Pidän erittäin toivottavana, että sisäasiainministeriössä valmisteilla oleva laki pidätettyjen ja kiinniotettujen kohtelusta saataisiin mahdollisimman pian eduskunnan käsiteltäväksi. Siinä tulisi käsitykseni mukaan riittävän yksityiskohtaisesti säätää vapautensa menettäneiden valvonnasta myös siltä kannalta, että heidän turvallisuutensa tulee mahdollisimman hyvin turvatuksi. En pidä nykyisiä ohjeluontoisia säännöksiä riittävinä. Putkalain säätämisen jälkeen tulee luonnollisesti tehdä tarvittavat muutokset poliisin sisäiseen ohjeistukseen.

2.4.2

Yleisiä tarkastushavaintoja

Laillisuusvalvonnan yhteydessä saamani käsitys on, että valvonnan taso on varsin vaihteleva. Nähdäkseni yksi perussyy tähän on edellä jo käsitelty valvonnan varsin niukka, osin epäyhtenäinen ja paikoin paljonkin harkinnanvaraa jättävä sääntely.

Käytännössä on kuitenkin ratkaisevaa se, miten valvonta tosiasiallisesti toteutuu. Putkakuolemien riskin vähentäminen edellyttää tehokasta seurantaa. Tarkastushavaintoni ja tässä asiassa kertynyt aineisto viittaavat siihen, että eräillä poliisilaitoksilla valvontakäyntien välit voivat venyä huolestuttavan pitkiksi – jopa selvästi yli kahden tunnin. Suurellakin poliisilaitoksella voi olla vuorossa vain yksi vartija. Vartijoilla on sitä paitsi usein paljon muitakin tehtäviä, jotka verottavat keskittymistä varsinaiseen vartiointiin.

Tarkastuksillani olen havainnut, että erilaista vartijan valvontaa erinomaisesti tukevaa tekniikkaa on olemassa, mutta poliisilaitosten varustelutaso vaihtelee paljonkin. Joissain paikoissa kameratekniikka voi olla niin vanhaa, että sen avulla on varsin vaikeaa tehdä luotettavia päätelmiä tilanteesta putkassa. Samoin mikrofonien taso ei aina ole kovin toimiva. Edistyneempiäkin ratkaisuja kuten henkilön elintoimintoja seuraavaa patjaa on kokeiltu, mutta niiden laaja käyttöönotto on luonnollisesti myös kustannuskysymys. Joka tapauksessa valvontatekniikkaan on syytä panostaa, vaikka sillä ei voidakaan syrjäyttää ensisijaisena pidettävää henkilöllistä valvontaa.

Seuraavassa käsittelen vielä tarkemmin kahta tarkastuksilla esiin tullutta kysymystä.

2.4.3

Valvonnasta jättäminen

Tarkastuksillani Kittilän ja Sodankylän kihlakunnan poliisilaitoksilla syksyllä 2002 tuli ilmi, että säilössä oleva henkilö jää joskus yksin poliisiasemalle, kun laitoksen ainoa partio joutuu lähtemään kiireelliselle hälytystehtävälle. Hänellä ei siten ole mitään mahdollisuutta saada yhteyttä poliisin henkilöstöön tai keneenkään muuhunkaan, mikäli tarvetta tähän ilmaantuisi. Pyysin sisäasiainministeriön

poliisiosastolta selvitystä siitä, kuinka yleistä tällainen on ja myös kannanottoa tilanteen asianmukaisuudesta.

Poliisiosaston mukaan maamme 90:stä poliisilaitoksesta 16 on sellaisia, joissa vapautensa menettänyt henkilö ainakin joskus joudutaan jättämään joksikin aikaa täysin valvonnatta ja vailla mahdollisuutta ottaa ulkomaailmaan yhteyttä. Näistä kaksi poliisilaitosta oli Länsi-Suomen läänissä, neljä Itä-Suomen läänissä, neljä Oulun läänissä ja kuusi Lapin läänissä. Pisimmillään ajat ovat selvitysten mukaan kaksi tuntia. Joillain poliisilaitoksilla tällaisia tilanteita esiintyy vain muutama vuodessa, mutta useissa kihlakunnissa selvityksen mukaan viikottain, esimerkiksi Sodankylässä lukuisia kertoja viikossa. Ongelma keskittyy väestöpohjaltaan pieniin, yleensä harvaan asutulla alueella sijaitseviin kihlakuntiin, jotka pääosan ajasta toimivat yhden poliisipartion varassa. Niissä kiinnitetun kuljettamien läpi vuorokauden valvottuihin putkatiloihin merkitsisi partiolle pahimmassa tapauksessa useiden satojen kilometrien ajomatkaa, jolloin muu poliisitoiminta tietenkin kärsisi pahasti.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston mukaan puheena olevan kaltaisissa tilanteissa ei selvityksen mukaan ole sattunut putkakuolemia. Ohjeistus on selvityksen mukaan varsin vaihtelevaa ja poliisilaitoskohtaista.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on yhtäältä todennut, ettei se pidä tilannetta säännösten vastaisena vaikkakaan se ei ole hyvä ja toisaalta, että vallitseva tilanne ei ole hyväksyttävä. Poliisiosaston mukaan ei ole käytännössä mahdollista järjestää jatkuvaa valvontaa kaikilla poliisilaitoksilla, eivätkä myöskään kuljetukset tule pitkistä etäisyyksistä johtuen kysymykseen. Vaikka lausunnossa viitataan poliisin rajallisiin resursseihin, niin perussyynä pidetään päihtyneiden käsittelystä annetun lain toimimattomuutta. Tällä tarkoitetaan sitä, että selviämisasemia ei ole perustettu kuin muutama kaupunkiin ja päihtyneiden säilytys on jäänyt poliisin vastuulle.

Laki päihtyneiden käsittelystä lähteekin siitä, että päihtynyt toimitettaisiin selviämisasemalle ja vasta jos se ei ole mahdollista, muuhun päihtyneiden säilytyspaikkaan. Mainitun lain 10 §:n mukaista erityislainsäädäntöä ei kuitenkaan ole annettu ja selviämisasemien perustaminen on jäänyt yksittäisten kuntien aktiivisuuden varaan. Ottamatta enempää kantaa tähän tilanteeseen (joka noussee putkalain käsittelyn yhteydessä esille), jossa selviämisasemalle toimittaminen ei muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta ole mahdollista, totean, että tässä yhteydessä käsittelen vain poliisin menettelyä jättää henkilö valvonnatta putkaan.

Laissa ei ole säädetty esim. siitä, kuinka usein putkassaolijaa tulisi käydä katsomassa tai muutoin valvoa. Sisäasiainministeriön ohjeetkin ovat tältä osin varsin väljiä. Käsitykseni mukaan käytännössä ei ole harvinaista, että vaikka poliisilaitoksella olisi vartija ympäri vuorokauden, ei hän välttämättä käy tarkastamassa jokaisen putkassaolijan tilaa edes kerran kahdessa tunnissa. Tätä ei sinänsä voitane säännösten tulkinnanvaraisuuskin huomioon ottaen pitää ainakaan poikkeuksesta velvollisuuksien laiminlyöntinä, mihin viittaa myös käytössäni oleva selvitys mm. syyttämättäjättämispäätöksistä tämän tyypissä

tapauksissa. Vertailuna voidaan todeta, että tietojeni mukaan esimerkiksi Ruotsissa poliisin suojissa olevien henkilöiden tila käydään tarkastamassa 15 minuutin välein ja Norjassa puolen tunnin välein ja tarkastuskäynnit kirjataan. Tässä suhteessa Suomessa siis ollaan valitettavan paljon jäljessä näistä naapurimaistamme. Käsitykseni mukaan säännöksiä (ja toimintarutiineja) tulisi tältä osin muuttaa meilläkin vastaamaan pohjoismaista tasoa. Vaikka on selvää, että valvonnan tarve voi tapausittain vaihdella paljonkin, tulisi mielestäni ainakin päihtyneiden henkilöiden osalta määritellä valvonnan ehdoton vähimmäistaso valtakunnallisesti. Nykyinen sääntely valvonnasta viime kädessä "mahdollisuuksien mukaan" on kovin epämääräinen.

Nykytilanteessa on erityisen ongelmallista se, ettei vapautensa menettänyt voi hätätapauksessa itse pyytää keneltäkään apua eikä kukaan voi havaita mahdollista hätätilannetta. Etsimättä tulee mieleen sairaskohtaus eivätkä tulipalotkaan ole tuntemattomia putkatiloissa, vaikka niitä ei tietysti pitäisi päästä syttymään. Esimerkiksi paloilmaisimista ei ole hyötyä, jos ja kun ne hälyttävät vain tyhjänä olevan poliisilaitoksen päivystykseen. Tilanne on myös sisäasiainministeriön 31.1.2003 antaman ohjeen vastainen, koska siinä edellytetään, että pidätetyllä on oltava jatkuva mahdollisuus saada yhteys valvontahenkilöön.

Vapautensa menettäneen jättäminen täysin valvonnatta yksin putkaan esim. kahdeksi tunniksi on aina riski. Sen suuruus vaihtelee tapausittain ja sitä on luonnollisesti mahdollista pienentää, esimerkiksi siten ettei samaan putkaan jätetä useita henkilöitä (totean, että esim. vuoden 1996 putkakuolemista kolme oli toisen säilössäolijan tekemiä henkirikoksia). Saadun selvityksen valossa joka tapauksessa näyttää siltä, että poliisihallinnossa tämän riskin määrittely on pitkälti jätetty poliisilaito stasolle. Tarkastuksilla poliisimiehet ovatkin ottaneet asian esille ja esittäneet huolensa erityisesti siitä, jääkö vastuu vain heille, jos poliisilaitoksella tapahtuu jotain heidän poissa ollessaan.

En pidä hyväksyttävänä, että tilanne on ilman lainsäätäjän nimenomaista kannanottoa edellä kuvattu. On mielestäni välttämätöntä, että viimeistään ns. putkalain säätämisen yhteydessä laissa nimenomaisesti otetaan kantaa, voidaanko ja millä edellytyksillä henkilö jättää yksin poliisilaitokselle. Käsitykseni mukaan hänen tulisi aina voida itse ottaa yhteyttä tahoon, joka pystyisi tarvittaessa toimittamaan apua paikalle välittömästi. Myös poliisin ohjeistus tulee tältä osin (ja luonnollisesti muutoinkin) putkalain säätämisen myötä tarkistaa.

Tässä yhteydessä totean myös, että saadun selvityksen mukaan neljässä Itä-Suomen läänin kihlakunnassa vapautensa menettäneiden valvontaa hoitaa osan aikaa yksityinen vartiointiliike. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Käsitykseni mukaan on tulkinnanvaraista, onko puheena olevan kaltainen, selvityksen mukaan paikallisen poliisilaitoksen ja vartiointiliikkeen

sopimukseen perustuva järjestely sopusoinnussa perustuslain kanssa. Tämäkin kysymys tulisi viimeistään putkalain käsittelyn yhteydessä selvittää.

2.4.4

Etävalvonta

Etävalvonnalla tarkoitetaan sitä, että putkassa olijaa valvotaan teknisin laittein (esim. kamera, mikrofoni) muualta kuin säilytyspaikan poliisilaitokselta. Esimerkiksi Pudasjärvellä putkassa olevaa päihtynyttä valvoo Oulun poliisilaitoksen vartija. Juuri tähän järjestelyyn tutustuin tarkastusmatkallani elokuussa 2003.

Maassamme on useammalla paikkakunnalla kokeiltu etävalvontaa. Poliisin ylijohdon kanssa käymissäni keskusteluissa minulle on kerrottu, että etävalvonnasta on tarkoitus esittää säännöksiä putkalakiin. Pidän välttämättömänä, että jos kokeilua vielä aiotaan jatkaa, siitä on säädettävä laissa.

Etävalvonta on luonnollisesti parempi kuin ei valvontaa lainkaan, mikä on edellä kerrotusti tilanne aika ajoin monissa kihlakunnissa. Se on kuitenkin epävarmempi järjestely kuin paikalla oleva vartija. Mikäli etävalvontaan halutaan siirtyä, se edellyttää mielestäni erittäin tarkkaa ennakkosuunnittelua ja toiminnan ohjeistamista. Etävalvonta on henkilöresursseja vapauttavana ja kustannusten kannalta ajatellen varmasti poliisihallinnolle houkutteleva vaihtoehto, mutta se ei ole ongelmaton ratkaisu.

Tarkastuskäynnilläni tuli ilmi esimerkiksi, että tekniset häiriöt olivat (lähinnä ukkosten takia) haitanneet toimintaa. Vaikka olisikin niin, että valvontayhteyden katkeaminen rinnastettaisiin putkasta tulevaan hälytykseen, on selvää, että poliisilaitoksen ainoa partio voi olla kiinni toisessa tehtävässä tai muutoinkin kaukana poliisilaitokselta. Samoin se, että etävalvoja hätätilanteen havaittuaan hälyttää paikalle palokunnan tai ambulanssin, aiheuttaa jonkin verran lisäviivettä avun saamisessa verrattuna paikan päällä olevaan vartiointiin ja pienikin viivytys voi olla kohtalokas. On myös mahdollista, että hälytyksiä aiheutetaan pakoaikeissa tahallaan, kun tiedetään, että paikalle tulee vain palokunta tai lääkäri. Etävalvontaan tarkastuksella tutustuttaessa tuli esiin myös tapaus, jossa putkassaolijat olivat alkaneet tapella keskenään. Lääkäreitä tai palomiestä ei voi hälyttää paikalle lopettamaan tappelua, joten etävalvoja voi vain seurata tilannetta hälytettyään partion paikalle.

Totean vielä, että tämäntyyppinen tekninen valvonta voi intensiivimmillään erittäin vahvasti rajoittaa poliisin suojissa olevan henkilön yksityisyyttä. Se on tässä mielessä liiankin tehokasta verrattuna paikalla olevan vartijan toimintaan. Käsitakseni mukaan valvonnan intensiteetin tapauskohtainen harkinta on etävalvonnassa paljon hankalampaa kuin paikan päällä tapahtuvassa seurannassa. Teknisen valvonnan käyttäminen ei saisikaan johtaa siihen, että vapautensa menettäneet alistetaan perusteettomasti jatkuvaan tarkkailuun. Voidaan myös ajatella, että etävalvonta sinänsä loukkaa sen varaan jätettyjen ihmisarvoa.

Etävalvonta on riskialttiimpaa kuin paikalla olevan vartijan suorittama valvonta. Tätä turvallisuuseroa on varmasti mahdollista kaventaa, mutta sitä ei voida kokonaan poistaa. Se, voidaanko tämä jäljellejäävä riski ottaa, on poliittisen harkinnan alaan kuuluva kysymys. Nykymuodossaan etävalvonta voi niin teknisten kuin muidenkin edellä todettujen ongelmien vuoksi johtaa vaaratilanteisiin, joita ei mielestäni pitäisi hyväksyä. Tulen ottamaan kantaa etävalvontaan vielä erikseen, kunhan asiaa koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle ja ehdotetun järjestelyn yksityiskohdat ovat selvillä.

3

TOIMENPITEET

Sisäasiainministeriössä on valmisteilla laki pidätettyjen ja kiinni otettujen kohtelusta (ns. putkalaki). Olen edellä ottanut kantaa useisiin kysymyksiin, jotka tulisi ratkaista tai ainakin selvittää tuota lakia silmällä pitäen. Kiinnitänkin sisäasiainministeriön huomiota edellä esittämiini näkökohtiin. Tässä tarkoituksessa lähetän tämän päätökseni tiedoksi ministeriölle.

Olen kohdassa 2.2.2 todennut, että vuonna 2000 sattuneiden putkakuolemien tutkintojen taso oli varsin vaihteleva ja että tällaisten tapausten perinpohjainen selvittäminen on syytä varmistaa. Tässä tarkoituksessa katson tarpeelliseksi, että sisäasiainministeriön poliisiosasto tutkii kaikki vuonna 2003 sattuneiden putkakuolemien tutkinnat. Pyydän poliisiosastoa antamaan minulle lausunnon kunkin tutkinnan asianmukaisuudesta ja myös siitä, käykö tapauksesta ilmi jotain poliisitoiminnan kehittämisessä huomioon otettavaa. Erityisesti pyydän kiinnittämään huomiota ainakin seuraaviin seikkoihin:

- tutkiko tapauksen muu kuin tapahtumapaikan poliisilaitos?
- selvitettiin kiinnioton suorittaneiden poliisimiesten toimintaa tai ylipäätään kiinniottotilannetta?
- kuinka tarkasti käytännön valvontajärjestelyt, poliisilaitosten asiaan liittyvä mahdollinen sisäinen ohjeistus ja tehtävienjako selvitettiin?
- selvitettiin, kuinka pitkä aika kului (arvioidusta) kuolinhetkestä siihen että tapaus havaittiin?
- oliko syyttäväviranomaisilla tutkinnassa tai sen jälkeen joku rooli (virallinen tai epävirallinen)?
- onko poliisin asiassa tekemä päätös ollut riittävästi ja asianmukaisesti perusteltu?

Pyydän toimittamaan lausunnon tänne **31.8.2004** mennessä.

Muihin toimenpiteisiin asia ei ole antanut aihetta.