

9.6.2023

EOAK/3621/2023

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Anu Lempiäinen

YLEINEN KOTIETSINTÄ HENKILÖN LÖYTÄMISEKSI

1 ASIA

Tein 26.1.2023 päätöksen asiassa EOAK/180/2022, jossa oli kyse muun muassa Lounais-Suomen poliisilaitoksen menettelystä kotietsinnässä. Päätöksessäni katsoin poliisin menetelleen kotietsinnässä monella tapaa lainvastaisesti, muun muassa kun tosiasiallisen kotietsintäpäätöksen asiassa oli tehnyt etsinnän suorittanut poliisipartio. Yleisestä kotietsinnästä päättää pakkokeinolain 8 luvun 15 §:n 1 momentin mukaan pidättämiseen oikeutettu virkamies. Käsitykseni mukaan muulla poliisimiehellä ei kuitenkaan ole tuon lainkohdan 3 momentin mukaan toimivaltaa päättää yleisestä kotietsinnästä henkilön löytämiseksi muutoin kuin kiire- ja ns. veres -tilanteissa, jollaisesta kyseisessä tapauksessa ei ollut kyse.

Ratkaisun antamisen jälkeen eri tahoilta poliisihallinnosta tuli yhteydenottoja, joissa todettiin tämän laintulkinnan pakkokeinolain 8 luvun 15 §:n 3 momentin osalta poikkeavan poliisissa yleisesti noudatetusta (jo aiemman pakkokeinolain aikaisesta) käytännöstä ja annetusta koulutuksesta. Tämän näkemyksen mukaan kenellä tahansa poliisimiehellä on aina toimivalta päättää kotietsinnästä henkilön löytämiseksi. Edellä mainitussa asiassa poliisilta saaduissa selvityksissä ja lausunnoissa ei vedottu vakiintuneeseen käytäntöön tai saatuun koulutukseen.

Katsoin olevan aihetta käydä tarkemmin läpi kannanottoni perusteita.

2 PAKKOKOKEINOLAIN 8 LUVUN 15 §:N TULKINTA

Arvioinnin kohteena olevan lainkohdan 1. ja 3. momentti kuuluvat seuraavasti:

Yleisestä kotietsinnästä ja paikanetsinnästä päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies. Erityisestä kotietsinnästä ja etsintävaltuutetun määräämisestä päättää tuomioistuin.

- - -

Poliisimies saa ilman pidättämiseen oikeutetun virkamiehen päätöstä toimittaa yleisen kotietsinnän tai paikanetsinnän henkilön löytämiseksi tai sellaisen esineen takavarikoimiseksi, jota on voitu seurata tai jäljittää rikoksen tekemisestä verekseltään. Poliisimies voi ilman pidättämiseen oikeutetun virkamiehen päätöstä toimittaa yleisen kotietsinnän ja paikanetsinnän myös silloin, kun etsinnän välitön toimittaminen on asian kiireellisyyden vuoksi välttämätöntä.

2.1 Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta

Perusoikeutena turvatus kotirauhan suojan näkökulmasta ei ole olennaista merkitystä sillä, tehdäänkö kotietsintä henkilön vai esineen löytämiseksi – myös toimivallan päätöksen tekemiseen pitäisi nähdäkseni olla molemmissa tapauksissa sama. Lainkohdan perusteluista ei myöskään ilmene, miksi veres-vaatimus ei koskisi kotietsintää henkilön löytämiseksi.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä on katsottu, että päätösvalta kotietsinnästä tulisi pääsääntöisesti olla muulla kuin esitutkintaviranomaisella, kuten tuomioistuimella. Pakkokeinolain valmisteluvaiheessa perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta ovat myös esittäneet harkittavaksi yleisestä kotietsinnästä päättämisen siirtämistä pääsääntöisesti muulle kuin esitutkintaviranomaiselle. Tämän näkökulman mukaan edes pidättämiseen oikeutetun virkamiehen toimivallan ei katsottaisi riittävän kotietsinnästä päättämiseen, vielä vähemmän siis kenen tahansa poliisimiehen.

Korkein oikeus on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa koskevassa ratkaisukäytännössään todennut, että jos kotietsintä perustuu pidättämiseen oikeutetun virkamiehen suulliseen (vrt. kirjallinen) määräykseen, se voi jo sellaisenaan laskea kotietsinnän toimittamisen kynnystä ja heikentää etsinnän hyväksyttävyyttä ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan kannalta arvioituna (ks. KKO 2014:57 ja 58). Totean, että hyväksyttävyyden voidaan arvioida alenevan edelleen, jos päätös ei ole lainkaan pidättämiseen oikeutetun virkamiehen tekemä.

Näkemykseni mukaan yksilön perustavaa laatua olevat oikeudet tulevat paremmin turvatuksi mielivaltaiselta puuttumiselta, jos päätöksen yleisestä kotietsinnästä henkilön löytämiseksi tekee pidättämiseen oikeutettu virkamies. Pidättämiseen oikeutetulla virkamiehellä on kattavampi koulutus ja lähtökohtaisesti enemmän kokemusta tällaisten päätösten tekemiseksi. Käytännön seikat eivät myöskään ole esteenä, koska poliisin nykyisen johtokeskusjärjestelmän ansiosta pidättämiseen oikeutettu virkamies on aina tavoitettavissa. Kiire- ja verestilanteissa poliisimiehellä olisi kuitenkin oikeus tehdä yleinen kotietsintä henkilön löytämiseksi.

Ratkaisussa EOAK/180/2022 tehty tulkinta pakkokeinolain 8 luvun 15 §:n 3 momentista onkin perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka käsitykseni mukaan parhaiten edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

2.2 Lainkohdan sisällöstä

Laintulkinnan lähtökohta on sanamuodon mukainen tulkinta, jossa sanoille annetaan yleiskielen mukainen merkitys. Tässä tapauksessa on sinänsä mahdollista tulkita säännöstä myös poliisihallinnosta tulleiden viestien mukaisesti.

Totean kuitenkin, että kyseessä olevaa lakitekstiä tulkittaessa on mielestäni katsottava, että jota-lause määrittää sekä henkilön löytämistä että esineen takavarikoimista. Jos näin ei olisi, niiden välissä olisi lakitekstissä tullut käyttää konjunktiota ”taikka” konjunktion ”tai” sijasta (ks. lainkirjoittajan opas, oikeusministeriön julkaisu 37/2013 tai Finlex, kohta 24.5). Huomautan myös, että aiemman pakkokeinolain (450/1987) kotietsinnästä päättämistä säännelleessä 5 luvun 3 §:ssä oli käytetty vastaavassa yhteydessä sanaa ”taikka”, joten lain sanamuoto on nykyisin myötä muuttunut.

Tämän vuoksi sanamuodon mukainen tulkinta puhuu käsitykseni mukaan sen puolesta, että poliisimiehen toimivalta on voimassa olevassa laissa rajattu kiire- ja vereksiin tilanteisiin.

Huomautan myös, että mikäli säännöstä tulkittaisiin poliisihallinnossa ilmeisesti vallalla olevalla tavalla eli siten että veres -tilannetta koskeva edellytys koskisi vain esinettä, säännöksellä ei tältä osin näyttäisi olevan mielekästä itsenäistä merkityssisältöä. Jos veres -vaatimus koskisi vain esinettä, voidaan kysyä, mikä on sellainen tilanne, jossa esinettä (mutta ei henkilöä) seurataan rikospaikalta kotirauhan suojaamaan paikkaan. Säännöksen perusteluissa esimerkkiä tällaisesta tilanteesta ei ole esitetty.

Lisäksi on huomattava, että lainkohdan 1. momentissa todetaan yksiselitteisesti, että yleisestä kotietsinnästä ja paikanetsinnästä päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies. Pykälän 3. momentissa on säädetty poikkeuksista tähän pääsääntöön tietyissä erityistilanteissa. Jos veres -vaatimus ei koskisikaan etsintää henkilön löytämiseksi eli kuka tahansa poliisimies olisi aina toimivaltainen päättämään siitä, niin 3. momentti tosiasiansa kumoaisi ilman lisäedellytyksiä 1. momentissa säädetyn päätöstoimivallan henkilön löytämiseksi tehtävän kotietsinnän osalta. Tällöin pykälä ei olisi sisäisesti johdonmukainen.

2.3 Poliisilain sääntely

Voimassa olevan poliisilain 2 luvun 4–8 §:ssä on säädetty tilanteista, joissa poliisilla on poliisilain perusteella pääsy kotirauhan piiriin. Pääsy kotirauhan piiriin edellyttää säännönmukaisesti päällystään kuuluvan poliisimiehen päätöstä (pois lukien kiiretilanteet).

Mielestäni ei olisi perusteltua, että toimivalta päättää kotirauhaan puuttumisen näkökulmasta vaikutuksiltaan täysin rinnastettavista toimenpiteistä riippuisi siitä, toimiiko poliisi pakkokeino- vai poliisilain nojalla. Viittaaan myös korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO 2019:92, jossa on todettu, että poliisilain ja ampuma-aselain nojalla suoritettua, asuntoon kohdistuvaa etsintää ei ollut tuomioistuinkontrollin kannalta perusteltua asettaa eri asemaan yleiseen kotietsintään nähden ja että etsintä, joka on toimitettu kodin suojaan nauttivassa paikassa ja joka on vaikutuksiltaan ja menettelyltään vastannut kotietsintää, voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Näin katsottiin, vaikka todettiin, että oikeus saattaa etsinnän lainmukaisuus tuomioistuimen tutkittavaksi koskee pakkokeinolain 8 luvun 18 §:n 1 momentin sanamuodon mukaan vain kotietsintää.

2.4 Toisenlaisesta tulkinnasta

Poliisihallinnossa vallalla olleen tulkinnan puolesta puhuvina seikkoina voidaan nähdäkseni pitää seuraavia.

Ensinnäkin totean, että pakkokeinolain 8 luvun 15 §:n 3 momentin sanamuoto ei ole yksiselitteinen.

Lisäksi kiinnitän huomiota siihen, että pakkokeinolain 8 luvun 15 §:ää koskevassa hallituksen esityksen kohdassa todetaan, että momentti ”pitkälti vastaisi” voimassa olevan (aiemman) lain 5 luvun 3 §:n toisessa ja kolmannessa virkkeessä olevaa sääntelyä. Lain esitöiden mukaan poliisimies saisi siis ilman sellaista (pidättämiseen oikeutetun virkamiehen) päätöstä toimittaa etsinnän esimerkiksi asianajotoimistossa henkilön tai rikospaikalta seuratun esineen löytämiseksi (HE 222/2010 s. 304).

Lain esitöiden perusteella lainsäätäjän tarkoitus ei käsitykseni mukaan ole kuitenkaan selvä, koska ei ole täsmennetty, miltä osin säännös vastaa tai ei vastaa aiempaa sääntelyä.

Totean myös, että edellä mainittua lain esitöiden lausumaa ei ole vahvistettu lakivaliokunnassa tai perustuslakivaliokunnassa, vaan niissä päinvastoin pohdittiin yleisestä kotietsinnästä päättämisen siirtämistä pääsääntöisesti muulle kuin esitutkintaviranomaiselle.

3 LOPPUTULOS

Pakkokeinolain 8 luvun 15 §:n 3 momenttia tulee mielestäni tulkita kuten olen tehnyt päätöksessäni EOAK/180/2022.

Tätä tulkintaa puoltavat kohdassa 2.1–2.3 mainitut seikat.

Sinänsä puheena oleva säännös ei ole yksiselitteinen ja sitä koskevan kohdassa 2.4 mainitun lausuman hallituksen esityksessä voi katsoa tukevan toisenlaista tulkintaa. Kysymys on kuitenkin kotirauhaan puuttuvasta perusoikeusrajoituksesta. Perusoikeusrajoitusta ei voida säätää lain perusteluilla, vaan tarkkarajaisilla ja täsmällisillä säännöksillä.

Poliisihallinnosta tulleiden yhteydenottojen perusteella pidän ilmeisenä, että poliisin koulutuksessa ja käytännön toiminnassa on yleisesti tulkittu pakkokeinolain 8 luvun 15 §:n 3 momentin toimivaltasäännöstä ratkaisustani EOAK/180/2022 poikkeavalla tavalla. Ottaen huomioon myös edellä kohdassa 2.4 todetut seikat, katson ettei asiassa toimineiden poliisimiesten menettelyä ole perusteltua moittia siltä osin kuin asiassa EOAK/180/2022 oli kyse poliisimiehen toimivallasta päättää yleisestä kotietsinnästä henkilön löytämiseksi.

Poliisin pääsy perus- ja ihmisoikeutena turvatun kotirauhan piiriin ja siitä päättäminen edellyttävät nimenomaisia, täsmällisiä säännöksiä laissa. En pidä perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta tyydyttävänä sitä, että päätöstoimivaltaan näin merkittävässä asiassa liittyy oikeudellista tulkinnanvaraisuutta. Mielestäni sääntelyä tulisi täsmentää.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni Poliisihallituksen tietoon. Pyydän sitä saattamaan päätökseni tiedoksi kaikille poliisilaitoksille, keskusrikospoliisille ja Poliisiammattikorkeakoululle. Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni Poliisihallitukselle.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä erikseen tiedoksi myös niille poliisihallinnon virkamiehille, jotka ovat olleet asiasta yhteydessä oikeusasiamiehen kansliaan.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös oikeusministeriölle ja esitän sen harkittavaksi, olisiko kotietsinnästä päättämistä koskevaa sääntelyä aihetta täsmentää. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan 29.12.2023 mennessä mahdollisista toimenpiteistään.

Totean vielä, että olen erikseen käsitellyt uudelleen asian EOAK/180/2022 kotietsinnästä päättäneiden poliisimiesten menettelyn moitittavuuden osalta, ja lähettänyt tiedon asian uudesta ratkaisusta kantelijalle, Lounais-Suomen poliisilaitokselle ja kyseisille poliisimiehille.