

EOAK 4103/2016
31.7.2019

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Haapamäki

PÄÄTÖS PUTKAKUOLEMIA KOSKEVASSA ASIASSA

1 ASIA

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on luonnehtinut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan mukaista oikeutta elämään yhdeksi kaikkein perustavimman laatuista sopimusmääräyksistä.

Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Hänen on toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua.

Vapautensa menettäneiden kohtelu poliisin suojissa on oikeusasiamiehen valvonnan tärkeä kohde. Tämän vuoksi apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja otti eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omana aloitteena tutkittavakseen poliisin säilytettävänä olevien vapautensa menettäneiden henkilöiden kuolemantapauksiin eli ns. putkakuolemiin liittyviä kysymyksiä. Selvitettävänä oli paitsi putkakuolemien määrä ja niiden tutkinta myös erityisesti se, miten niitä poliisihallinnossa seurataan ja pyritään ehkäisemään.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten keskinäisen tehtävänjaon muuttumisen vuoksi asia on siirtynyt käsiteltäväkseni.

2 SELVITYS

Poliisihallitus antoi asiassa lausuntonsa selvityksineen 13.4.2017, 6.8.2018 ja 20.5.2019. Valtakunnansyyttäjänvirasto antoi lausuntonsa 6.5.2019.

Totean myös, että oikeusasiamies on aiemminkin selvittänyt putkakuolemia. Näistä ks. erityisesti EOA:n vuosikertomus 2003 s.110-111 (dnro 2865/2/00). Lisäksi oikeusasiamiehen kanslian esittelijät ovat vuosittain tehneet lukuisia tarkastuksia poliisin säilytystiloihin.

3 RATKAISU

3.1 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 pysty huolehtimaan itsestään. Toinen pääryhmä ovat rikoksesta epäiltynä pakkokeinolain nojalla vapautensa menettäneet, joiden säilytysajat poliisin tiloissa voivat joskus (tuomioistuimen päätöksellä) venyä viikkojen ja jopa yli kuukaudenkin pituisiksi.

Vuonna 2017 päihtymyksen vuoksi kiinniotettuja oli poliisin säilytystiloissa 54 600. Rikoksen perusteella pidätettyjä ja kiinniotettuja oli tuona vuonna yhteensä 31 500 ja tutkintavankeja 2143.

Päihtymyssäilöönnotot ovat laskeneet huomattavasti varsinkin, jos katsotaan pitemmälle taaksepäin: esimerkiksi vuonna 1987 näitä tapauksia oli 188 695 ja vuonna 2000 vielä 97 241. Toistuvasti päihtyneenä kiinniotettujen (enemmän kuin kaksi kertaa vuodessa) osuus kiinnioista oli vuonna 2009 peräti 48 % eli nämä kiinniotot keskittyvät voimakkaasti. Kyse on yleensä keski-ikäisistä asunnottomista tai muutoin syrjäytyneistä päihdeongelmaisista miehistä, joilla on myös jokin perussairaus.

Vapaudenmenetyksen perusteesta riippumatta poliisin suojissa olevan henkilön turvallisuudesta vastaa poliisi. Kun usein on kysymys henkilöistä, jotka eivät juurikaan itse kykene huolehtimaan itsestään, korostuu viranomaisten kaikinpuolisen 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.

Kaikesta huolimatta joka vuosi useita vapautensa menettäneitä henkilöitä kuolee poliisin huostassa ollessaan. Jäljempänä esitetään tarkemmin saatuja tilastotietoja, joiden mukaan tällä vuosituhannella tapauksia olisi ollut vuosittain 6-27.

Putkakuolemaa ei sinänsä ole laissa määritelty. Vuoden 2014 alusta voimaan tulleen kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 7 luvun 3 §:n mukaan poliisiin on ilmoitettava syyttäjälle kuolemasta, joka on tapahtunut henkilön ollessa poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 1 luvun 2 §:n 6 kohdassa tarkoitettussa säilytystilassa tai muuten poliisin valvonnassa vapautensa menettäneenä. Säilytystila puolestaan on määritelty poliisin hallinnoimaksi tilaksi, jota käytetään poliisin säilyttämien vapautensa menettäneiden säilytykseen.

Poliisihallinnon putkakuolemien seuranta koskevassa ohjeistuksessa määritelmä on hiukan vaihdellut.

Nykyinen Poliisihallituksen ohje ”Vapautensa menettäneiden kuoleman johdosta tehtävät ilmoitukset, tutkinta ja tilastointi” (POL-2018-53680) määrittelee soveltamisalakseen ”kuolemantapaukset, jotka ovat sattuneet kuljetustilanteessa tai poliisin säilytystiloissa”. Tarkennuksena on todettu, että mikäli vainajalle on ilmaantunut toissijaisia kuolemanmerkkejä tai ensihoitopalvelun ensihoidon yksikkö on lääkärin arvion kuultuaan lopettanut elvytyksen, eikä lähde kuljettamaan henkilöä sairaalaan, kuolema katsotaan tapahtuneeksi poliisin kuljetuksessa tai säilytystiloissa vapaudenmenetyksen aikana. Jos ensihoitopalvelun yksikkö kuljettaa henkilön sairaalaan tai terveyskeskukseen, mutta yksikön tullessa perille lääkäri toteaa henkilön kuolleeksi, kuolema on tulkittava vapaudenmenetyksen aikana tapahtuneeksi. Määritelmä muuttui vuonna 2010: sitä ennen putkakuolemaksi katsottiin myös tapaukset, joissa vapautensa menettänyt oli kuollut 12 tunnin sisällä siitä, kun hänet oli otettu hoitolaitokseen ja siellä ryhdytty toimenpiteisiin.

Kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain mukainen ilmoitusvelvollisuus ja poliisin em. ohjeistuksen soveltamisala eivät ole täysin identtiset. Joka tapauksessa voidaan todeta, että putkakuolemien ydinaluetta ovat vapautensa menettäneiden kuolemat joko poliisin säilytystilassa tai kuljetuksen aikana.

3.2 Putkakuolemien määrät

Tässä asiassa on pyydetty Poliisihallitukselta selvitys putkakuolemien määristä vuosilta 2000-2018. Oikeusasiamiehen tekemissä aiemmissä selvityksissä putkakuolemien määrät vuosina 1987-1999 vaihtelivat välillä 11-33.

Yleisesti ottaen putkakuolemien määrät ovat viime vuosina olleet laskusuunnassa. On huomattava, että myös poliisin säilyttämien henkilöiden määrät, erityisesti päihtymyssäilöönnotot, ovat vähentyneet. Toisaalta on ajateltavissa, että kun päihtymyssäilöönottojen kynnys on noussut, niin poliisin suojiin viedyt kiinniottetut ovat entistä heikkokuntoisempia ja moniongelmaisempia, jolloin myös riskit ovat suuremmat. Tällaisia arvioita on esittänyt poliisivankiloiden henkilökunta oikeusasiamiehen tarkastuksilla.

Poliisihallituksen mukaan putkakuolemien määrät 2000-luvulla ovat seuraavat.

- 2000:25
- 2001:17
- 2002:20
- 2003:19
- 2004:13
- 2005:11
- 2006:12
- 2007:7
- 2008:20

- 2009:17
- 2010:21
- 2011:6
- 2012: -
- 2013:10
- 2014:17
- 2015:11
- 2016:6
- 2017:8
- 2018:10

Kuten edeltä käy ilmi, Poliisihallituksella ei ollut esittää tilastotietoa vuodelta 2012. Tämä johtuu siitä, että tuolloin ei ollut voimassa olevaa ohjeistusta putkakuolemien tilastoinnista.

Totean, että Ahvenanmaan poliisiviranomaiselta saadun tiedon mukaan siellä ei ole ollut 2000-luvulla putkakuolemia. Poliisihallituksen ohje putkakuolemien raportoinnista on siellä tiedossa ja vaikka Ahvenanmaan poliisiviranominen ei ole Poliisihallituksen alainen yksikkö, niin komisario Nina Rasmuksen mukaan he noudattaisivat tuota ohjetta.

Hämmentävää on, että sisäministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteisen päihtyneiden kiinniottamista, kuljettamista, kohtelua ja hoitoa selvittäneen työryhmän loppuraportissa (sisäministeriön julkaisuja 5/2011) on esitetty kovin toisenlaisia lukuja putkakuolemista vuosilta 2002-2010. Tuon raportin mukaan niitä on ollut seuraavasti.

- 2002: 15
- 2003: 27
- 2004: 19
- 2005: 20
- 2006: 21
- 2007: 20
- 2008: 21
- 2009: 12
- 2010: 16

Suurin ero on vuonna 2007 (7-20) ja kaikkiaan noiden yhdeksän vuoden ajalta ero on peräti 31 putkakuolemaa (140-171). Työryhmän luvut lienevät luotettavimmat: ne on ilmoitettu kerätyn poliisiasian tietojärjestelmästä. Poliisihallitus puolestaan on ilmoittanut ne luvut, jotka Poliisikoulu/Poliisiammattikorkeakoulu on ilmoittanut sille poliisilaitoksilta ilmoitetun perusteella. Lisäksi osa viimeksi mainituista Poliisiammattikorkeakoulun tilastoista on tehty poliisikoulun opiskelijoiden opinnäytteinä ja niissä on nimenomaisesti todettukin aineiston mahdollinen puutteellisuus. Myös Poliisiammattikorkeakoulussa 2019 tekemälläni tutustumiskäynnillä tilastojen kokoamista hoitava virkamies totesi käsityksensä, ettei kaikkia tapauksia ilmoiteta sinne.

Poliisihallitukselta pyydettiin selvitystä em. loppuraportin kanssa hyvin

pitkälti samoja putkakuolemien määriä vuosilta 2002-2010 esittäneestä Tampereen yliopistossa julkaistusta pro gradu –tutkielmasta (Annika Tikkanen: Putkakuolemat Suomessa). Tutkielman tietojen oli ilmoitettu olevan peräisin poliisiasian tietojärjestelmästä. Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön mukaan sillä ei ollut syytä epäillä Poliisiammattikorkeakoulun keräämiä tietoja. Poliisihallitus puolestaan totesi lausunnossaan toukokuussa 2019, että tutkielman lukuja ei ollut sidottu poliisin määritelmään putkakuolemasta, mutta että tutkielman mukaan poliisiyksiköiden raportointi Poliisiammattikorkeakoululle ei aina ole aukotonta tai välitöntä.

Sinänsä pidän luotettavana Poliisihallituksen selvitystä siitä, että putkakuoleman uhri on yleensä poliisilain nojalla päihtyneenä säilöön otettu mies. Rikosepäilyyn perusteella kiinniotettuja kuolee poliisin suojissa vuosittain vain muutama. Putkakuolemien pääsyyt ovat alkoholi- myrkytykset ja sairaskohtaukset. Kuljetusten aikana kuolemantapauksia on sattunut viime vuosina 1-3 samoin kuin itsemurhiakin. Putkakuoleman riski on sinänsä varsin pieni, noin 0,085 promillea (em. sisäministeriön julkaisu 5/2011).

Valtakunnansyyttäjänvirastosta on pyydetty tiedot poliisin syyttäjälle tekemistä kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 7 §:n 3 momentin tarkoittamista ilmoituksista vuosilta 2014-2018 (eli vuosilta, jolloin ilmoitusvelvollisuus on ylipäätään ollut olemassa). Niitä oli seuraavasti.

- 2014: 16
- 2015: 13
- 2016: 8
- 2017: 15
- 2018: 14

Vuotta 2014 lukuun ottamatta määrät ovat siis suurempia kuin Poliisihallituksen ilmoittamat. Osin tämä selittyy sillä, että syyttäjille näyttää ilmoitetun muitakin tapauksia kuin poliisin ohjeistuksen määritelmän mukaisia putkakuolemia. Vuonna 2015 neljässä tapauksessa kyse oli Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan henkilön kuolemasta poliisipartion virkatehtävän yhteydessä (muutoin kuin putkakuolemana). Vuonna 2017 kahdessa tapauksessa henkilö oli kuollut vasta sairaalassa ja yhdessä tapauksessa poliisin voimankäytön yhteydessä. Vuonna 2018 yhdessä tapauksessa henkilö oli kuollut vasta sairaalassa ja yhden ilmoituksen mukaan henkilö oli kuollut ”poliisin virkatehtävän aikana”. Valtakunnansyyttäjänvirasto myös huomauttaa, että vuoteen 2017 saakka ilmoituksia on saatettu tehdä suoraan alueelliselle syyttäjäviranomaiselle ja näistä tapauksista Valtakunnansyyttäjänvirastolla ei ole tietoa.

Näyttääkin siltä, että Valtakunnansyyttäjänvirastosta saaduissa tiedoissa on mukana paitsi putkakuolemia myös muitakin valtakunnansyyttäjän ohjeen (VKS:2017:3) mukaisia tapauksia. Tuossa ohjeessa – joka koskee poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkintaa – nimittäin muun muassa todetaan, että mikäli joku on kuollut tai loukkaantunut

vakavasti poliisin voimankäytön seurauksena tilanteessa, jossa voimankäytön edellytykset ovat sinänsä olleet olemassa, on tärkeää yleisen edun ja tapahtumaan osallisten henkilöiden oikeusturvan kannalta, että kyseisen toimivaltakeinon käyttämisen asianmukaisuus selvitetään perusteellisesti. Tällaisessa tilanteessa poliisi ottaa yhteyttä Valtakunnansyyttäjänvirastossa toimivaan tutkinnanjohtajaan tai virkaajan ulkopuolella varalla olevaan syyttäjään. Toimivaltainen syyttäjä ratkaisee tutkinnanjohtajana, aloitetaanko asiassa esitutkinta vai ei. Poliisihallitus on antanut vastaavan ohjeistuksen noudatettavaksi poliisissa.

Näissä tilanteissa voi joskus olla kyse putkakuolemasta. Lähtökohtaisesti on kuitenkin kyse eri sääntelystä kuin kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 7 §:n 3 momentin ilmoitusvelvollisuudessa. Valtakunnansyyttäjän ohje pohjautuu esitutkintalain 2 luvun 4 §:n 1 momentin mukaiseen erityiseen tutkintajärjestelyyn, jonka mukaan syyttäjä johtaa esitutkintaa, jos poliisimiehen epäillänsä tehneen rikoksen virka-tehtävää suorittaessaan.

Joka tapauksessa saaduista tiedoista on pääteltävissä, että kaikkia syyttäjälle ilmoitettuja putkakuolemia ei ole ilmoitettu Poliisiammattikorkeakoululle. Niitä puuttuu kaksi vuodelta 2016, neljä vuodelta 2017 ja kaksi vuodelta 2018. Vuoden 2014 osalta näyttää, että yhdestä putkakuolemasta ei puolestaan ollut ilmoitettu syyttäjälle. Varmaa ei ole sekään, että poliisi on ilmoittanut syyttäjälle kaikista tapauksista.

Yhteenvetona voidaan todeta, että Poliisihallituksella ei ole luotettavaa tilastotietoa putkakuolemista.

Vaikka edellä todetut tilastotiedot ilmeisestikin kuvaavat kuolemantapausten suuruusluokkaa, pidän hyvin ongelmallisena sitä, että Poliisihallituksella ei ole ollut esittää näinkin poikkeuksellisten ja vakavien tapauksien määrystä varmempaa tietoa. Pidän tärkeänä, että ryhdyttäisiin toimenpiteisiin, joilla varmistetaan, että nyt puheena olevat tiedot olisi mahdollista kerätä helposti ja kattavasti. Tietoteknisesti asia lienee ratkaistavissa ilman kohtuutonta vaivaa tai kustannuksia.

3.3 Putkakuolemien tutkinta

3.3.1 Lähtökohtia

Putkakuoleman johdosta toimitetaan lähtökohtaisesti kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain mukainen tutkinta. Tässä tutkinnassa noudatetaan poliisitutkinnasta annettuja säännöksiä ja tutkinnanjohtaja on poliisimies.

Poliisihallituksen ohjeen mukaan poliisin toiminnan uskottavuuden ja läpinäkyvyyden varmistamiseksi tutkinnan suorittaa aina muu poliisiyksikkö kuin se, jossa kuolemantapaus on sattunut. Tarkoituksenmukaisena menettelynä on ohjeen mukaan pidettävä sitä, että ulkopuolisen tutkinnan suorittaisi se poliisiyksikkö, jonka tutkintavastuulle mahdollinen poliisirikostutkintakin asiassa kuuluisi. Kiireelliset ja välttämättömät

tutkinnan ensitoimet, erityisesti tekninen tutkinta ja ruumiin ulkotarkastus, hoitaa tapahtumapaikan poliisilaitos.

Kuten edellä on todettu, jokaisesta putkakuolemasta on ilmoitettava syyttäjälle. Kuolemansyyn selvittämisestä annettuun lakiin lisättiin 1.1.2014 lukien 7 § 3 momentti, jonka mukaan

Poliisin on ilmoitettava syyttäjälle kuolemasta, joka on tapahtunut henkilön ollessa poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 2 §:n 6 kohdassa tarkoitetussa säilytystilassa tai muuten poliisin valvonnassa vapautensa menettäneenä.

Hallituksen esityksessä 222/2010 vp tätä lainmuutosta perusteltiin erityisesti seuraavasti.

Joissakin yhteyksissä on katsottu, että olisi ainakin harkittava sitä, että syyttäjä toimisi tutkinnanjohtajana putkakuolemien selvittämisessä. Tätä on esimerkiksi selvityshenkilön selvityksessä perusteltu menetelyn uskottavuuden varmistamisella. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on otettuaan omana aloitteena tutkittavakseen putkakuolemien tutkinnan päätyttyä siihen (eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2003, s. 110), että niitä perusteluja, joita esitettiin, kun poliisimiesten tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinnanjohto uskottiin syyttäjälle, voisi esittää myös sen puolesta, että putkakuoleman tutkintaa johtaisi aina poliisiorganisaation ulkopuolinen viranomainen. Apulaisoikeusasiamiehen suorittamasta vuotta 2000 koskevasta tarkastelusta ilmenee, että putkakuolemien tutkinnan taso vaihtelee varsin paljon. Joukossa ei hänen johtopäätöksensä mukaan kuitenkaan ainakaan tuolloin ollut niin puutteellisesti tutkittuja tapauksia, että ne olisivat antaneet aiheita jatkotoimenpiteisiin.

Oleellista putkakuolemien tutkinnassa on se, että tutkinta ulkoisen uskottavuuden ylläpitämiseksi annetaan aina toisen poliisiyksikön hoitettavaksi, mitä ei apulaisoikeusasiamiehen mukaan aina tapahdu. Kun putkakuolemien osalta ei useinkaan epäillä rikosta, automaattista virallisen syyttäjän tutkinnanjohtajan asemaa ei voida pitää tarpeellisena. Jos poliisimiehen tekemää rikosta epäillään, syyttäjä tulee sitä kautta tutkinnanjohtajaksi. Toisaalta putkakuolemien tutkinnan uskottavuuden vahvistamiseksi voitaisiin omaksua järjestely, jonka mukaan putkakuolemasta aina ilmoitettaisiin syyttäjälle, jolla esitutkintalain muiden säännösten mukaan olisi edelleenkin toimivalta määrätä esitutkinta toimitettavaksi. Tähän tarvittava erityissääntely voitaisiin sijoittaa esimerkiksi kuolemansyyn tutkintaa koskeviin säännöksiin.

Uusi momentti liittyisi tavoitteeseen vahvistaa ”putkakuolemien” tutkinnan uskottavuutta ja puolueettomuutta. Tarvittaessa virallinen syyttäjä voisi ilmoituksen saatuaan määrätä esitutkinnan suoritettavaksi, jolloin hän esitutkintalakiin ehdotettujen tutkinnanjohtamista koskevien säännösten perusteella toimisi tutkinnanjohtajana. Viitatussa lainkohdassa todetaan säilytystilalla tarkoitettavan poliisin hallinnoimaa tilaa, jota käytetään poliisin säilyttämien vapautensa menettäneiden säilytysseen. Momentti tulisi kuitenkin sovellettavaksi siinä säädetyin edellytyksin myös henkilön menehtyessä tällaisen säilytystilan ulkopuolella. Tällainen soveltamistilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, kun kiinniotettua henkilöä kuljetetaan poliisiasemalle tai kun henkilö kuolee poliisiasemalla varsinaisen säilytyspaikan ulkopuolella.

Poliisihallituksen ja valtakunnansyyttäjän ohjeiden mukaan poliisi ilmoittaa putkakuolemasta syyttäjälle toimittamalla asiasta kirjatun S-ilmoituksen Valtakunnansyyttäjänvirastoon. Ilmoituksen jälkeen syyttäjä voi määrätä esitutinnan suoritettavaksi, jos asiassa on syytä epäillä poliisimiestä rikoksesta. Mikäli asiassa ei ole syytä epäillä poliisimiestä rikoksesta, asia siirretään ohjeiden mukaan poliisitutinnanjohtajan käsiteltäväksi mahdollisten muiden henkilöiden osalta. Tällaisia mahdollisia muita henkilöitä ovat lähinnä poliisivankilan vartijat.

Poliisimiehiä koskevien rikosepäilyjen tutkintajärjestelystä säädetään esitutkintalain 2 luvun 4 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan

Syyttäjä johtaa esitutkintaa, jos poliisimiehen epäillään tehneen rikoksen virkatehtävän suorittamisen yhteydessä. Vaikka poliisimiehen tekemäksi epäiltyä rikosta ei ole tehty virkatehtävien suorittamisen yhteydessä, syyttäjä voi rikoksen vakavuuden tai asian laadun sitä muuten edellyttäessä päättää ryhtymisestään tutkinnanjohtajaksi. Syyttäjä voi edellä tarkoitetuissa tapauksissa johtaa esitutkintaa myös siltä osin kuin asiassa on poliisimiehen lisäksi muu epäily, jos se on asian selvittämiseksi tarkoituksenmukaista. Syyttäjä ei toimi tutkinnanjohtajana, jos asia käsitellään sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädettyssä menettelyssä.

Samana pykälän 3 momentin mukaan poliisimiehen tekemäksi epäilty rikos tutkitaan aina muussa kuin hänen toimipaikkansa poliisiyksikössä, jos asiaa ei käsitellä sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädettyssä menettelyssä. Muutenkin rikoksen tutkiva poliisiyksikkö tulee tarvittaessa määrätä niin, ettei luottamus esitutinnan puolueettomuuteen vaarannu.

Valtakunnansyyttäjänvirastosta saatujen tietojen mukaan vuosina 2014-2018 viidessä sinne ilmoitetuista tapauksista toimitettiin täysimittainen esitutkinta (eli alle 10 %:ssa). Näistä esitutkinnoista kaksi johti syytteisiin. Toisessa tapauksessa kolme poliisivankilan vartijaa tuomittiin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkorangaisuksi ja toisessa tapauksessa syyte hylättiin.

Poliisissa systemaattista asiaa loppuun asti tarkastelevaa seuranta ei näyttäisi olevan. Tämä johtunee osin jo aikataulusyistä: jos prosessi venyy, niin sen myöhemmät vaiheet eivät ehdi mukaan ainakaan normaaliin vuosiraportointiin. Sinänsä ohjeistuksen mukaan Poliisiammattikorkeakoulun tulisi toimittaa täydentävät tiedot jälkikäteen Poliisihallitukselle. Epäselväksi jää, missä määrin Poliisiammattikorkeakoulusta toimitetaan jälkikäteen tällaisia kunkin vuoden loppuun mennessä annettavaa raporttia täydentäviä tietoja (esimerkiksi esitutkintapöytäkirja, syyttämättäjäntämispäätös, tuomio). Saadut selvitykset viittaavat siihen, että näin tapahdu ainakaan kattavasti.

3.3.2 Kannanotot

Poliisin huostassa olevien henkilöiden kuolemantapausten perinpohjainen selvittäminen on tärkeää paitsi kunkin yksittäistapauksen kannalta myös yleisön poliisia kohtaan tunteman luottamuksen säilyttämiseksi. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useissa ratkaisuissaan painottanut valtion velvollisuutta järjestää tehokas tutkinta, jos henkilö on kuollut viranomaisten huostassa ollessaan. Euroopan ihmisoikeussopimusta koskevassa oikeuskirjallisuudessa on todettu oikeutta elämään koskevan 2 artiklan osalta olevan prosessuaaliseksi vaatimukseksi ("procedural limb") luonnehdittu velvollisuus tutkia tehokkaasti kuolemaan johtaneet olosuhteet (esim. tapaukset Tanli v. Turkki (2001) ja Mojsiejew v. Puola (2009)). Tämän prosessuaalisen velvoitteen täyttymättä jättäminen voi itsessään merkitä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan loukkausta siitä huolimatta, että artiklan materiaalista sisältöä ei katsottaisi loukatun. Valtion on pystyttävä viipymättä ja perinpohjaisesti sekä myös ulospäin uskottavalla tavalla selvittämään vapautensa menettäneiden kuolemantapaukset.

Onkin perusteltua, että kuolemansyyn selvittämisestä annettua lakia muutettiin niin, että syyttäjä on mukana prosessissa.

Valtakunnansyyttäjänviraston lausunnossa on todettu muun muassa, että "poliisin tulee toimittaa kaikki kuolemansyyn selvittämisessä kertyvä aineisto syyttäjälle sitä mukaa kuin sitä kertyy. Tämä edellyttää tiivistä yhteistyötä syyttäjän ja kuolemansyyn tutkintaa tekevän poliisimiehen välillä".

Tämä on perusteltu näkemys. Käsitykseni mukaan syyttäjän tulee olla aktiivinen eikä vain tyytyä poliisin tekemiin selvityksiin. Hänen tulee koko ajan itsenäisesti arvioida mahdollisten lisäselvitysten tarvetta sekä aineiston kertyessä sitä, onko asiassa syytä epäillä rikosta.

Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan, kun voidaan todeta, ettei poliisimiestä ole syytä epäillä rikoksesta, syyttäjätutkinnanjohtaja tekee kirjallisen perustellun päätöksen esitutkinnan toimittamatta jättämisestä. Muiden kuin poliisimiesten osalta päätöksen tekee poliisitutkinnanjohtaja.

Viimeksi mainitun kannanoton osalta totean, että kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 7 §:n 3 momentin tarkoittaman ilmoituksen käynnistämässä menettelyssä ei käsitykseni mukaan ole lähtökohtaisesti kyse esitutkintalain 2 luvun 4 §:n tarkoittamasta tutkintajärjestelystä. Hallituksen esityksen perustelut viittaavat pikemminkin siihen, että syyttäjä ensiksikin ratkaisisi kaikilta osin (siis myös esimerkiksi poliisivankilan vartijoiden osalta) sen, aloitetaanko putkakuoleman johdosta esitutkinta. Tähän syyttäjällä on esitutkintalain 5 luvun 2 §:n mukaan toimivalta. Valtaosassa putkakuolemia tulee lähtökohtaisesti arvioitavaksi sekä poliisimiesten että vartijoiden toiminta ja olisi mielestäni tarkoituksenmukaista, että sen tekisi yksi ja sama taho.

Sen sijaan syyttäjä ei ole tutkinnanjohtaja (putka)kuolemansyyn tutkinnassa, vaikka siitä hänelle ilmoitetaankin. Tosin voidaan ajatella, että

kun poliisilain 6 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan poliisitutkinta toimitetaan noudattaen tutkinnan laadun edellyttämällä tavalla soveltuvin osin esitutkintalain säännöksiä, niin tämä antaisi syyttäjälle tutkinnanjohtajan aseman. Tämä olisi kuitenkin varsin pitkälle menevä tulkinta, joka ei saa tukea edellä siteerausta hallituksen esityksestä 222/2010.

Sinänsä olisi johdonmukaista, että syyttäjä toimisi määräämässään esitutkinnassa tutkinnanjohtajana. Tältä osin esitutkintalain 2 luvun 4 §:n 1 momentti on ongelmallinen, koska se ei mahdollista syyttäjän toimimista tutkinnanjohtajana ainakaan asiassa, jossa ei alun perinkään ole ollut epäiltyä (myös) poliisimies.

Edellä todetusta käy ilmi, että kuolemansyyntä selvittämisestä annetun lain 7 §:n 3 momentin ja esitutkintalain 2 luvun 4 §:n 1 momentin yhteensovittaminen on jäänyt keskeneräiseksi ja syyttäjän rooli kaipaisi täsmennystä.

Sääntelyä voisikin harkita muutettavaksi joustavammaksi niin, että putkakuolemien esitutkinnassa syyttäjä toimisi tutkinnanjohtajana riippumatta siitä, onko epäiltyä poliisimies. Muutoinkin pitäisin perusteltuna, että syyttäjä voisi toimia tutkinnanjohtajana loppuun asti asioissa, joissa alun perin on ollut epäiltyä poliisimies ja myös muu epäilty, vaikka poliisimiehen osalta esitutkintaa ei aloitettaisi tai se päättyisi. Näin välttyttäisiin epäselvyyksiä ja päällekkäistä työtä joskus aiheuttavilta tilanteilta, kun samaa tapahtumainkulkua arvioi kaksi eri tutkinnanjohtajaa.

Samalla voitaisiin 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 on tärkeää, että tutkinta tehdään muulla kuin tapahtumapaikkakunnan poliisilaitoksella, olipa kyse kuolemansyyntä selvittämisestä tai esitutkinnasta. Esitutkinnan osalta tämä on poliisimiehiä koskien todettu nimenomaisesti esitutkintalain 2 luvun 4 §:n 3 momentissa. Käsitykseni mukaan näin tulisi menetellä myös, jos epäiltyä ovat vartijat. Viimeksi mainitun lainkohdan mukaan rikoksen tutkiva poliisiyksikkö tulee tarvittaessa määrätä niin, ettei luottamus esitutkinnan puolueettomuuteen vaarannu.

Poliisitutkinnan (eli kuolemansyyntä selvittämisen) osalta Poliisihallitus on viitannut ohjeeseensa, jonka mukaan poliisin toiminnan uskottavuuden ja läpinäkyvyyden varmistamiseksi tutkinnan suorittaa aina muu poliisiyksikkö kuin se, jossa kuolemantapaus on sattunut. Selvityksen mukaan muutamassa tapauksessa vuosina 2014-2015 kuolemansyyntä selvittämisen oli kuitenkin tehnyt tapahtumapaikan poliisilaitos. Saadun lisäselvityksen mukaan kyse oli kiinniotetuista, jotka oli toimitettu sairaalaan, jossa he olivat kuolleet. Taustalla olivat sinänsä tapahtumat poliisivankilassa (itsemurhayritys ja sairaskohtaus). Nykyisen poliisin ohjeistuksen määritelmän mukaan kyse ei siis ollut putkakuolemasta

eikä myöskään kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 7 §:n 3 momentin tarkoittamasta tilanteesta.

Vaikka näin onkin, niin aina kun poliisi on ollut tavalla tai toisella osallisena henkilön kuljettamiseen tai säilyttämiseen ennen henkilön kuolemaa, olisi nähdäkseni perusteltua siirtää kuolemansyyn selvittäminen toisen poliisilaitoksen tutkittavaksi. Yleensä ei voitane lähtökohtaisesti poissulkea sitä, etteikö poliisin toiminta olisi voinut jollain tavoin vaikuttaa vapautensa menettäneen kuolemantapaukseen johtaneessa tapahtumaketjussa, vaikka kuolema olisikin tapahtunut vasta sairaalassa.

Korostan myös, että poliisilain 6 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan poliisitutkinta toimitetaan noudattaen tutkinnan laadun edellyttämällä tavalla soveltuvin osin esitutkintalain säännöksiä. Esitutkintalain 2 luvun 4 §:n 3 momentin mukaan rikoksen tutkiva poliisiyksikkö tulee tarvittaessa määrätä niin, ettei luottamus esitutkinnan puolueettomuuteen vaarannu. Tämä koskee myös poliisitutkintaa. Olisikin mielestäni perusteltua, että tällaisissakin esimerkiksi vasta sairaalassa sattuneissa kuolemantapauksissa kuolemansyyn selvittämisestä huolehtisi lähtökohtaisesti muu kuin tapahtumapaikan poliisilaitos, kun tapahtumaketju on lähtenyt liikkeelle henkilön ollessa vapautensa menettänyt.

Voi myös kysyä, kuinka perusteltua on sulkea kategorisesti pois vasta sairaalassa tapahtuneet vapautensa menettäneiden kuolemantapaukset pois syyttäjälle ilmoitettavista tapauksista. Olisikin aiheutta arvioida, tulisiko kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 7 § 3 momentin soveltamisalaa laajentaa.

3.4 Putkakuolemien seuranta ja ehkäiseminen

3.4.1 Lähtökohtia

Sisäasiainministeriön 1.7.2001 – 31.12.2010 voimassa olleiden ohjeiden mukaan poliisiyksiköiden tuli ilmoittaa putkakuolemista aikanaan Poliisikoululle (sittemmin Poliisiammattikorkeakoululle), jonka tehtävänä oli koota vuosittain tapausten lukumäärätiedot lääneittäin eriteltyinä sekä tiedot kuolemansyistä, kuolemanluokista, kuolemaan myötävaikuttaneista tekijöistä sekä kemiallisessa tutkimuksessa ilmoitettavista alkoholin, huumausaineiden ja toksiinisten aineiden pitoisuuksista. Lisäksi Poliisikoululle tuli toimittaa poliisi- tai esitutkintapöytäkirja sekä mahdolliset syyttämättäjättämispäätökset ja alioikeuden tuomiot. Tilastotiedot tuli toimittaa vuosittain poliisin ylijohtoon.

Asiasta ei ole ollut voimassa olevaa ohjeistusta 1.1.2011–15.4.2013 välisenä aikana.

Viimeksi mainitusta ajankohdasta lähtien poliisiyksiköiden on Poliisihallituksen ohjeen mukaan tullut toimittaa vastaavat putkakuolemia koskevat tiedot Poliisiammattikorkeakoululle, joka vastaa valtakunnallisesti putkakuolemien seurannasta ja tilastoinnista. Poliisiammattikorkeakoulun on tullut toimittaa ohjeen mukaiset tilastotiedot vuosittain Poliisihallitukselle.

3.4.2 Kannanotot

3.4.2.1 Yleistä

On tärkeää, että putkakuolemissakin mahdollinen rikosoikeudellinen vastuu toteutuu silloin, kun siihen on aihetta. Vielä tärkeämpänä kuin tätä jälkikäteistä rikosprosessia pidän kuitenkin sitä, että putkakuolemia voitaisiin estää ennalta – vaikka syyllisten rankaisemisella on toki myös yleisestävä vaikutuksensa. Rikosprosessilla ei kuitenkaan voida muuttaa tapahtunutta. Poliisin tulisi kaikin tavoin pyrkiä etsimään keinoja vähentää putkakuolemia tulevaisuudessa.

Saaduissa selvityksissä onkin tuotu esiin, että poliisin koulutuksessa ja ohjeistuksessa on otettu huomioon ensinnäkin se, että tunnistettaisiin riskiryhmät ja toisaalta se, että matalalla kynnyksellä turvaututtaisiin terveydenhoitoalan ammattilaisten apuun.

Sinänsä ohjeistus näyttää olevan pitkälti asianmukaista ja kyse on enemmänkin siitä, noudatetaanko sitä aina kaikilta osin rutiininomaisesti toistuvassa arkityössä. Koulutuksen osalta on kirjallisen selvityksen perusteella vaikea arvioida, kuinka hyvät valmiudet se lopulta antaa käytännön tilanteisiin. Positiivista on, että poliisin henkilöstö on kattavasti ensiapukoulutettu kuten myös se, että säilytystiloihin on hankittu defibrillaattoreja.

Laillisuusvalvontakäytännössä on pidetty sinänsä mahdollisena, että poliisimies osallistuu vapautensa menettäneiden valvontaan. Kuitenkin Poliisiammattikorkeakoulu on eräässä kanteluasiassa antamassaan lausunnossaan todennut, että poliisin perustutkinto antaa valmiuden toimia poliisin säilytystiloissa kokeneen vartijan apuna, mutta ei itsenäisesti vartijana. Poliisivankilojen tarkastuksilla oikeusasiamies onkin korostanut, että jos poliisimiehiä käytetään vartiointitehtävissä, heille tulisi järjestää asianmukainen perehdytys tehtäviin.

Itsestään selvää on, että vapautensa menettäneiden valvonta parantaa säilytysturvallisuutta. Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 9 luvun 1 §:n mukaan vapautensa menettäneitä ja säilytystilaa on valvottava siten kuin vapauteen kohdistuvan toimenpiteen tarkoitus, säilytystilan järjestys, säilytystilassa pitämisen varmuus, karkaamisen tai säilytystilasta luvatta poistumisen estäminen, vapautensa menettäneiden ja muiden henkilöiden turvallisuus ja rikoksen estäminen edellyttävät. Säilytystilassa on oltava turvallisuuden edellyttämät hälytys- ja muut tekniset turvajärjestelmät.

Poliisihallituksen mukaan aikanaan on selvitetty teknologian hyödyntämistä vapautensa menettäneiden elintoimintojen seuraamisessa. Tiedossani on, että ainakin Tikkurilan säilytystilassa kokeiltiin elintoimintoja seuraavaa patjaa. Nyt saadusta selvityksestä ei käy ilmi, onko Poliisihallitus tutkinut, olisiko nykyään tekniikan kehittymisen myötä saatavilla jotain säilytysturvallisuutta parantavaa teknologiaa. Tämä olisi mielestäni syytä selvittää.

Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetussa laissa on lisäksi säädetty muun muassa vapautensa menettäneiden tulo- ja turvatarkastuksesta, teknisestä valvonnasta ja tarkkailusta, jotka osaltaan turvaavat vapautensa menettäneiden henkeä ja terveyttä. Tiedossani on, että sisäministeriössä valmistellaan poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain kokonaisuudistusta ja ehdotuksen lausuntokierros on lähikuukausina. Tuossa yhteydessä myös oikeusasiamiestä tullaan tietojeni mukaan kuulemaan. Tähänkin nähden otan tässä yhteydessä esille vain muutaman seikan valvonnan sääntelystä.

Ensinnäkin valvonnan intensiteetistä on säädetty varsin tulkinnanvaraisesti. Joidenkin säilytystilojen järjestyssääntöjen mukaan päihtyneitä ja muita poliisilain perusteella säilöön otettuja valvotaan tarkastamalla säilötilat kahden tunnin välein, ja tarvittaessa valvontaa on suoritettava useamminkin. Tarkastushavaintojen perusteella tuo kahden tunnin välein tapahtuva valvontakäynti, jossa säilytyshuoneen ovelta tehdään näkö- ja kuulohavaintoja, on monissa poliisilaitoksissa varsin vakiintunut menettely, minkä lisäksi päihtyneitä tarkkaillaan kameravalvonnalla. Kameroiden välittämän kuvan ja mahdollisen äänen laatu vaihtelee suuresti, eikä se kaikilta osin korvaa sellin ovella käyntiä.

Aiemmassa putkakuolemien tutkintaa ja vapautensa menettäneiden valvontaa koskevassa päätöksessä (2865/00) apulaisoikeusasiamies Rautio totesi, että Ruotsissa poliisin suojissa olevien henkilöiden tila käytiin tarkastamassa 15 minuutin välein ja Norjassa puolen tunnin välein, ja tarkastuskäynnit kirjattiin. On sinänsä mahdotonta tehdä tarkkoja johtopäätöksiä valvonnan määrän ja laadun vaikutuksesta putkakuolemiin. Joka tapauksessa vaikuttaa siltä, että läntisissä naapurimaissamme valvonnan merkitystä painotetaan enemmän kuin meillä. Uudistettaessa poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetussa laissa tulisikin arvioida, pitäisikö valvonnan (vähimmäis)intensiteetistä säätää nykyistä tarkemmin.

Tulee myös huolehtia siitä, että poliisivankiloiden vartijoille ei säilytetä lisätehtäviä (esimerkiksi henkilötuntemerkkien ottaminen, päivystys), jotka vaarantaisivat säilytysturvallisuutta ja että ylipäättään poliisivankiloissa olisi riittävä miehitys. Tarkastuksilla on havaittu, että yksinvartiointia esiintyy ja myös niin, että vartiointia hoitavalla poliisimiehellä tai vartijalla voi olla varsin paljon muitakin tehtäviä – myös säilytystilan ulkopuolella.

Vielä totean, että poliisin säilytystilojen tulisi olla rakenteellisesti turvallisia. Tämä tarkoittaa muun muassa, että (kamera)valvontaa vaille jäävät alueet (esimerkiksi WC:t) tulisi suunnitella huolella. Samoin tulisi kiinnittää huomiota hirttäytymisen mahdollistaviin rakenteisiin.

Seuraavassa käsittelen eräitä yksittäisiä kysymyksiä putkakuolemien ehkäisyssä.

3.4.2.2 Putkakuolemien seuranta ja toiminnan kehittäminen

Olen edellä kohdassa 3.2 arvostellut sitä, että putkakuolemien tilastointi poliisissa ei ole kattavaa. Seurantaohjeistuskin puuttui useana vuonna.

Tilastotietojen kerääminen on toki tärkeää, mutta se ei ole itsetarkoitus. Painotan, että ei myöskään ole riittävää, että arvioidaan, onko jotakuta virkamiestä syytä epäillä rikoksesta vai ei ja että tarvittaessa asia vietään rikosprosessiin. Keskeistä on myös se, että kaikkia muitakin tapauksia analysoidaan huolellisesti: olisiko voitu toimia toisella tavalla ja näin välttää putkakuolema. Kaikissa tapauksissa kuolemaa ei varmaankaan olisi pystytty estämään, mutta on epäilemättä tapauksia, joista olisi opittavaa tulevaisuutta ajatellen.

Poliisin ohjeistuksessa todettiin aiemmin, että ”jos Poliisikoululle toimitetun aineiston perusteella todetaan menettelytapoja, joilla ns. putkakuolemia voitaisiin estää, Poliisikoulun tulee laatimiensa selvitysten perusteella tehdä esityksiä poliisin ylijohtoon mahdollisten epäkohtien poistamiseksi sekä ottaa koulutuksessa huomioon mainitut seikat”. Tätä apulaisoikeusasiamies Rautio piti jo vuonna 2003 päätöksessään dnro 2865/2000 erittäin tärkeänä ja voin yhtyä tähän käsitykseen.

Vuodesta 2013 voimassa olleen ohjeistuksen mukaan Poliisiammattikorkeakoulun tulee toimittaa kohdassa 3.4.1 mainitut lukumäärä- ja tilastotiedot Poliisihallitukselle ja ohjeen mukaan ”analysoituja tietoja käytetään poliisin toiminnan ja koulutuksen kehittämiseen”.

Tässä asiassa Poliisihallitusta pyydettiin selvittämään, miten putkakuolemien seuranta ja siinä tehdyt havainnot mahdollisesti ovat konkreettisesti vaikuttaneet poliisitoimintaan. Selvityksissä ei kuitenkaan esitetty käytännössä mitään muuta kuin viittaus edellisessä kappaleessa lainattuun ohjeen kohtaan.

Näyttää siis siltä, että tosiasiallisesti Poliisihallituksessa putkakuolemia ei erityisesti analysoida niiden ennalta ehkäisemiseksi tai toiminnan kehittämiseksi. Ainakaan mitään tällaista ei ole saaduissa selvityksissä tuotu esille. Sinänsä ainakaan tänne toimitetut Poliisiammattikorkeakoulun pitkälti tilastoluontoiset selvitykset eivät tarkempaa arviointia tuukaan. Poliisiammattikorkeakoulun tarkastuksella kävi myös ilmi, ettei sielläkään tällaista analysointia tehdä.

Käsitykseni mukaan oli kuitenkin tärkeää, että poliisi panostaisi putkakuolemien analysointiin niiden ennalta ehkäisemiseksi ja toiminnan laadun kehittämiseksi.

Lisäksi poliisi- ja vartijakoulutuksessa olisi käsitykseni mukaan aiheellista käydä todellisia tapauksia läpi opetusmielessä. Samoin näkisin hyödyllisenä, että tapahtumapaikan poliisilaitoksella käytäisiin ainakin siellä sattuneet putkakuolemat läpi nimenomaan oppimisen näkökulmasta.

3.4.2.3 Selviämisasemat

Valtaosa putkakuolemista koskee päihtyneinä säilöön otettuja. Poliisin koulutuksessa ja ohjeistuksessa on pyritty korostamaan sairauksien vammojen toteamista ja niiden huomioon ottamista säilöön otetun kohdella. Tilanne on erityisen vaikea, kun tulisi seuloa mahdolliset sairaskohtaukset tai sairaudet ja niiden vaatima hoito ainoastaan päihtymyksen aiheuttamista oireista. Koulutuksesta ja ohjeistuksesta huolimatta poliisin henkilöstön osaaminen ei voi olla terveydenhuollon ammattilaisten tasolla.

Oikeusasiamiehen tarkastuksilla poliisivankiloiden henkilökunta on ollut erittäin tyytyväistä, jos paikkakunnalla on ollut selviämishoitoasema tai selviämisasema. Parhaimmassa tapauksessa selviämisasema on sijoitettu välittömästi poliisin säilytystilojen yhteyteen (esimerkiksi Töölö, Espoo ja Tampere). Selviämisasemalla on vuorokauden ympäri paikalla vähintään sairaanhoitaja, jota käytetään hyvin paljon vapautensa menettäneiden tilan arviointiin.

Selviämishoitoasema on yleensä lähetteetön ja ympärivuorokautinen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattiapua tarjoava yksikkö, joka antaa voimakkaan päihtymyksensä vuoksi terveydenhuollon ammattihenkilön valvontaa tarvitsevalle päihdeongelmalliselle turvallisen ja lyhytaikaisen suojan päihtymyksestä selviämiseen, somaattisen tilan seurantaan sekä elämäntilanteen alkuselvittelyyn ja motivointia päihdeongelman jatkoselvittelyyn. Lyhyempi käsite "selviämisasema" saattaa joskus tarkoittaa samantyyppistä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten antamaa hoitoa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä, mutta sillä voidaan myös tarkoittaa puitteiltaan vaatimattomampaa lähinnä turvallisen selviämisen mahdollistavaa ympäristöä esimerkiksi osana asumispalveluja.

On mahdotonta arvioida, kuinka moni putkakuolema olisi vältettävissä, jos selviämisasemaverkosto olisi kattavampi. Pidän kuitenkin selvänä, että tällainen järjestely turvaa säilöön otettujen henkeä ja terveyttä paremmin kuin vain tavanomainen säilytys poliisin tiloissa. Putkakuolemien vähentämisen lisäksi kyse on myös ylipäätään päihdeongelmisten hoidon parantamisesta.

Kuntien ylläpitämiä selviämisasemia on kuitenkin vain parikymmentä, mutta niitä ei ole kaikissa suurissakaan kaupungeissa. Vuonna 1973 säädetyin päihtyneiden käsittelystä annetun lain 10 §:n mukaan selviämisasemien perustamisesta ja ylläpidosta säädetään erikseen. Tällaista (pakottavaa) sääntelyä ei ole ja käytännössä kattavampi selviämisasematoiminta on mitä ilmeisimmin jäänyt käynnistymättä taloudellisista syistä.

Tuon lain mukaan päihtynyt, joka ei aiheuta käyttäytymisellään vaaraa muiden henkilöiden turvallisuudelle, on poliisin toimitettava päihtyneiden selviämisaikkaan tai muuhun hoitopaikkaan, jollei päihtyneestä voida huolehtia muulla tavoin. Vain väkivaltaiset päihtyneet tai ne päihtyneet, joita ei voida toimittaa edellä mainittuihin hoitopaikkoihin tai selviämisasemalle, on otettava poliisin säilytystilaan.

Sinänsä vallitsee pitkälti yksimielisyys siitä, että poliisin keskeinen rooli päihytyneiden säilöönnotossa on epätarkoituksenmukainen ja että sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden roolia tulisi vahvistaa (em. sisäministeriön julkaisu 5/2011 s.7). Jo 1970-luvulla säädettäessä lakia päihytyneiden käsittelystä tämä oli lainsäätäjän tarkoitus (HE 3/1972 vp ja siitä annetut valiokuntamietinnöt).

Edellä mainitun loppuraportin mukaan Suomeen ei ole perusteltua rakentaa erillisistä selviämishoitoasemista koostuvaa verkostoa, vaan jatkaa jo meneillään olevaa palvelujärjestelmän kehittämistä niin, että selviämishoitoasemat sijoitetaan joko terveydenhuollon päivystyspalveluiden tai päihdehuollon palveluiden yhteyteen tai poliisin säilytystilojen välittömään läheisyyteen.

Voin yhtyä tähän käsitykseen. Tämän tyyppistä kehitystä voitaisiin edistää sosiaali- ja terveyspalveluja uudistettaessa siten, että maakunnat huolehtisivat selviämisasemapalvelujen kattavuudesta.

Sinänsä olisi myös syytä tarkastella päihytyneiden käsittelystä annettua lakia. Se on vuodelta 1973 ja osin selvästi vanhentunut, minkä lisäksi sen suhde poliisilakiin ja poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettuun lakiin tulisi arvioida uudelleen.

3.4.2.4 Kuolemat kuljetuksen aikana

Poliisihallituksen mukaan kuljetuksen aikana on kuollut vapautensa menettäneitä viiden viime vuoden aikana seuraavasti.

- 2014: 3
- 2015: 3
- 2016: 0
- 2017: 2
- 2018: 3

Mitään yhteistä tekijää ei Poliisihallituksen toimittamista tapahtumatiiedoista ole havaittavissa. Pidän kuitenkin näiden kuolemien lukumäärää jossain määrin yllättävän suurena. Toisaalta ei voitane esimerkiksi edellyttää, että kaikissa säilöönotoissa ambulanssi kävisi paikalla tarkastamassa, voidaanko henkilö kuljettaa poliisin suojiin. Sitä paitsi tämäkään ei aina estä kuolemaa poliisiautossa – tällainen tapaus sattui esimerkiksi vuonna 2017.

Joka tapauksessa keskeistä on, että poliisipartio tekee asiassa huolellisen arvion ja matalalla kynnyksellä kutsuu paikalle tai konsultoi terveydenhoidon ammattilaisia. Samoin on tärkeää, että kiinniotettua tarkkaillaan riittävän tehokkaasti kuljetuksen aikana. Tässä auttaa sekin, että uusimpiin poliisiautoihin on asennettu kuljetustilaan kameravalvonta. Selvityksen mukaan asiakkaan käyttäytymisen tai tilan sitä edellyttäessä poliisimies on kuljetuksen aikana samassa tilassa kuljetettavan kanssa. Tarkkailun merkitys nähdäkseni korostuu, mitä pitempi

kuljetusmatka on. Kuljetusten pituudet ovat kasvaneet sen myötä, että poliisin säilytystiloja on keskitetty suurimpiin asutuskeskuksiin.

Poliisin ohjeistuksen mukaan päihtynyt henkilö asetetaan kuljetuksen ajaksi päihtymysasteen edellyttämään asentoon, esimerkiksi kylki-asentoon hengityksen varmistamiseksi. Tältä osin kysymyksiä herättää se, että uusissa ns. maijamallisissa poliisiautoissa takakuljetustila on niin pieni, että kylkiasento on mahdoton. Ylipäättään itseään hallitsemattoman päihtyneen pysyminen tuossa kuljetustilassa normaalisti istumassa tai muutoinkaan esimerkiksi hengityksen kannalta hyvässä asennossa on kyseenalaista. Tämäkin korostaa edellä todettujen varotoimien tärkeyttä.

3.4.2.5 Itsemurhat

Poliisihallituksen mukaan vapautensa menettäneet ovat viiden viime vuoden aikana tehneet itsemurhia seuraavasti.

- 2014: 3
- 2015: 1
- 2016: 2
- 2017: 1
- 2018: 3

Kaikki nämä itsemurhat on tehty hirttäytymällä. Muita putkakuolemia useammin kyse on ollut rikosepäilyn vuoksi vapautensa menettäneistä.

On tärkeää, että kiinniotetun itsemurhavaara tunnetaan ja käytännön tilanteissa myös tunnistetaan. Selvityksen mukaan tätä aihetta käsitellään ainakin poliisin peruskoulutuksessa. Saman tulisi luonnollisesti koskea vartijakoulutusta. Koulutuksessa olisi mielestäni myös perusteltua käydä läpi todellisia käytännön tapauksia.

Heti vapaudenmenetyksen alusta asti ja jo ennen kuljetusta tulisi varmistua siitä, ettei henkilöllä ole aineita tai esineitä, joilla hän voi aiheuttaa vaaraa itselleen. Tämä tulisi vielä varmistaa tulotarkastuksessa säilytystiloissa. Myös kuljetuksen aikana tulisi edellä kohdassa 3.4.2.4 todetulla tavalla valvoa kuljetettavaa. Kun itsemurha yleisimmin on tehty hirttäytymällä, tulisi erityistä huomiota kiinnittää erilaisiin naruihin, nyo-reihin ja nauhoihin esimerkiksi vaatetuksessa.

Tarvittaessa itsetuhoinen vapautensa menettänyt voidaan sijoittaa tarkkailuselliin. Tarkkailusta on säädetty poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 11 luvun 3:ssä seuraavaa.

Vapautensa menettänyt saadaan sijoittaa huoneeseen tai selliin, jossa häntä voidaan ympärivuorokautisesti tarkkailla teknisin apuvälinein tai muulla tavoin, jos se on välttämätöntä:

1) päihtyneen tai päihdyttävien aineiden käyttämisen vieroitusoireista kärsivän vapautensa menettäneen terveydentilan seuraamiseksi ja hänen turvallisuutensa varmistamiseksi;

2) itsemurhan tai itsetuhoisen käyttäytymisen estämiseksi; taikka

3) sellaisen väkivaltaisen käyttäytymisen hillitsemiseksi, jota ei saada estetyksi muulla tavoin ja josta saattaa aiheutua vaaraa vapautensa menettäneen tai muiden henkilöiden turvallisuudelle taikka huomattavaa vahinkoa omaisuudelle.

Tarkkailuun sijoittamisesta on viipymättä ilmoitettava terveydenhuoltohenkilökuntaan kuuluvalla virkamiehelle. Lääkärin tai muun terveydenhuoltohenkilökuntaan kuuluvan virkamiehen tulee mahdollisimman pian tutkia vapautensa menettäneen terveydentila. Vapautensa menettänyttä on tarkoin seurattava teknisellä valvonnalla ja muulla tavoin.

Luonnollisesti myös muissa tilanteissa vapautensa menettänyttä on valvottava siten, ettei hän pääse tekemään itsemurhaa. Ennalta ehkäisevässä mielessä tulisi myös tarvittaessa järjestää tilaisuus psykologin antamaan ja muuhun vastaavaan neuvontaan, tukeen ja hoitoon kuten poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 5 luvun 4 § edellyttää.

Totean, että Rikosseuraamuslaitoksen asettama työryhmä laati vuonna 2014 vankien itsemurhien ehkäisyä koskevan raportin. Siitä laadittiin tiivistelmä, jota jaettiin eri yksiköihin ja joka on saatavilla Rikosseuraamuslaitoksen intranetissä. Sitä käytetään opetusmateriaalina vartijoiden koulutusohjelmassa ja rikosseuraamusalan täydennyskoulutuksissa. Käsitykseni mukaan olisi hyödyllistä, että poliisi kävisi tuon raportin valossa läpi itsemurhia koskevan ohjeistuksensa ja koulutuksen sekä työntekijöiden toimintaa, vastuunjakoa ja tiedonkulkua itsemurhien ehkäisemiseksi.

Lopuksi kiinnitän Poliisihallituksen huomiota myös vankien itsemurhien ehkäisemistä koskeneeseen päätökseeni 23.8.2012 dnro 2357/2/2012 ja siinä todettuun muun muassa itsemurhavaaran tunnistamisesta, lääkkeiden ottamisen valvonnasta, laitoksen sisäisestä tiedonkulusta ja itsetuhoisen vangin valvonnasta.

4 YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Putkakuolema on tapaus, jota kukaan ei toivo. Vaikka kaikkia tapauksia tuskin pystytään estämään, tulisi niitä kaikin keinoin pyrkiä vähentämään.

Tämä edellyttää ensinnäkin riittäviä tietoja tapahtuneista putkakuolemista. Lisäksi näitä tietoja tulee käyttää koulutuksen ja ohjeistuksen kehittämiseen. Näin voidaan parantaa käytännön toiminnan laatua. Samoin voidaan tarvittaessa tarkastella vapautensa menettäneiden koh-

telua koskevan sääntelyn muutostarpeita. Esimerkiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain kokonaisuudistus onkin viireillä.

Tässä asiassa on tullut ilmi, ettei Poliisihallituksella ole tarkkoja tilastotietoja putkakuolemien määrästä. Pidän tärkeänä, että Poliisihallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla varmistetaan, että nämä tiedot on mahdollista kerätä helposti ja kattavasti. Tilastotietojen lisäksi olisi perusteltua kerätä kattavasti putkakuolemien tutkinnassa ja mahdollisissa rikosprosesseissa kertynyt aineisto ja analysoida se. Käsitykseni mukaan näin on saatavissa arvokasta tietoa toiminnan kehittämiseksi ja esimerkiksi käytettäväksi poliisimiesten ja vartijoiden koulutuksessa.

Näiltä osin kiinnitän Poliisihallituksen huomiota kohdissa 3.2 ja 3.4.2.2 esittämiini näkökohtiin.

Lisäksi kiinnitän Poliisihallituksen huomiota kohdassa 3.3.2 esittämiini näkökohtiin putkakuolemien tutkintajärjestelyistä sekä kohdissa 3.4.2.1 putkakuolemien estämisestä sekä kohdassa 3.4.2.4 ja kohdassa 3.4.2.5 esittämäni kuljetuksen aikana tapahtuneiden kuolemien ja itsemurhien vähentämisestä.

Edellä todetuista syistä lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Poliisihallitukselle ja pyydän sitä 31.12.2019 mennessä ilmoittamaan toimenpiteistään.

Vuoden 2014 alusta lukien kaikista putkakuolemista on ilmoitettava syyttäjälle. Käsitykseni mukaan syyttäjän rooli tässä menettelyssä ja sen suhde syyttäjäjohtoiseen poliisirikostutkintaan on kuitenkin epäselvä. Olen muutoinkin useassa kohtaa käsitellyt lainsäädännön tarkistamistarpeita. Erityisesti kyse on ollut poliisin säilyttämien henkilöiden käsittelystä annetusta laista (kohta 3.4.2.1), päihtyneiden käsittelystä annetusta laista (3.4.2.3), esitutkintalaista (kohta 3.3.2) ja kuolemansyyn selvittämisestä annetusta laista (kohta 3.3.2). Saatan huomioni näiden lakien valmistelusta vastaavien sisäministeriön, oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

Olen kohdassa 3.4.2.3 myös pitänyt tärkeänä, että selviämisasemapalvelujen kattavuutta lisätään. Saatan tämän käsitykseni sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

Kiinnitän vielä Valtakunnansyyttäjänviraston huomiota kohdassa 3.3.2 esittämiini näkemyksiin putkakuolemien tutkinnasta.

Lähetän tämän päätökseni sisäministeriölle, oikeusministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja Valtakunnansyyttäjänvirastolle. Pyydän niitä 31.12.2019 mennessä ilmoittamaan mahdollista toimenpiteistään.

Koska tässä päätöksessä on useassa kohtaa käsitelty poliisi- ja vartijakoulutusta sekä putkakuolemien seurantaa, lähetän päätökseni tiedoksi myös Poliisiammattikorkeakoululle.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos

Juha Haapamäki

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.