

**ASIA**

Itä-Suomen poliisilaitoksen suden lopettamista koskevat päätökset

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerinvirastoon 17.2.2016 toimittamassaan kantelukirjoituksessa pyytänyt tutkimaan, onko Itä-Suomen poliisi toiminut oikein antaessaan susien lopettamismääräyksiä kantelussa yksilöidyissä tapauksissa ajalla 27.12.2015 – 19.2.2016.

SELVITYS

Poliisihallitus on 31.8.2016 toimittanut kantelun johdosta pyytämäni lausunnon ja Itä-Suomen poliisilaitoksen 15.7.2016 päivätyn selvityksen ja lausunnon. Itä-Suomen poliisilaitoksen selvityksen ja lausunnon liitteenä on Itä-Suomen poliisilaitoksessa laadittu suden lopettamismääräyksiin kohdistuneesta laillisuusvalvonnasta 5.2.2016 laadittu muistio ja Itä-Suomen poliisilaitoksen ajalla 23.11.2015 – 1.2.2016 antamat suden lopettamista koskevat päätökset.

Itä-Suomen poliisilaitoksen rikosylitarkastaja viittaa 15.7.2016 päivätyssä selvityksessä ja lausunnossa poliisilaitoksen oikeusyksikön 5.2.2016 laatimaan laillisuustarkastusmuistioon, ja toteaa lausuntonaan, että poliisilain 2 luvun 16 §:n soveltamisohjeet soveltuvat hyvin harvinaisiin yksittäistapauksiin, mutta suurpetokannan äkillisesti paikallisesti runsastuessa ja alkaessa liikua pihamailla ja käyttäytyä pelottomasti ihmisiä kohtaan poliisin ohjeistuksen mukainen toiminta on vaikeaa. Metsästyslain säännösten mukaisilla poikkeusluvilla ongelmaa ei rikosylitarkastajan käsityksen mukaan voi ratkaista, koska luvat on sidottu metsästysoikeuteen ja päätöksenteko on hidasta. Suden karkottaminen ei rikosylitarkastajan käsityksen mukaan ole kovin tehokas keino ja näin vaihtoehdoksi jää lopettamismääräys.

Itä-Suomen poliisilaitoksen laillisuustarkastusmuistiossa 5.2.2016 on arvioitu 14 suden lopettamispäätöstä, joiden nojalla oli lopetettu yhteensä 11 sutta. Kaikkien lopettamispäätösten oli arvioitu olevan poliisilain 2 luvun 16 §:n sanamuodon mukaisia ja että päätöksiä annettaessa ei ollut toimittu lainvastaisesti. Täysin ongelmattomina tarkastuksessa pidettiin vain kolmea annetuista 14 päätöksestä. Muissa käsitellyissä tapauksissa susien aiheuttamaa vaaraa oli perusteltu vain sillä, että susi tai sudet olivat toistuvasti liikkuneet asuinrakennusten lähistöllä tai pihapiirissä, jonka osalta tarkastuksessa pidettiin kysymyksenalaisena, muodostavatko yön aika-

na pihapiiriin ilmestyneet sudenjäljet sellaisen vaaran ihmisten hengelle tai terveydelle, että poliisille syntyy velvollisuus ja oikeus ryhtyä toimenpiteisiin. Pohjois-Savossa oli päätösten tekoaikana ollut käytössä riistakeskuksen ja poliisin välillä sovittu kokeiluhanke reagointikynnyksestä, jonka puitteissa poliisin reagointikynnys oli sovittu kolmeksi suden pihakäynniksi viikon aikana saman kylän alueella. Poliisihallituksen kirjeellä 14.5.2012 ”Poliisin toimivalta ja toimintalinjat suurpetotapauksissa (erityisesti susi)” poliisin toimintavelvollisuus syntyy toistuvilla pihavierailuilla samalla asuinkiinteistöllä. Tarkastuksessa esitettiin myös epäily siitä, voiko yhden suden lopettamista laumasta mahdollisesti pitkänkin ajan kuluttua pihalla käymisestä pitää enää poliisilain 2 luvun 16 §:ssä tarkoitettuna vaaran poistamisena vai voiko toimenpidettä pitää lähinnä ylisuurena pidetyn kannan säätelynä. Lopettamismääräyksissä ei ollut mainittu, että turvallisuuden vuoksi tai vahinkojen estämiseksi olisi haettu metsästyslaissa tarkoitettua poikkeuslupaa ensisijaisena menettelynä vahinkojen poistamiseksi. Useissa määräyksissä oli kuitenkin todettu, että poikkeuslupamenettelyyn ei ollut aikaa. Itä-Suomen poliisilaitoksen oikeusyksikkö on pitänyt kyseenalaisena lisäksi sitä, että kaikkia lopettamismääräyksiä ei ole annettu määräaikaisina ja niissä ei ole yksityiskohtaisesti yksilöity, mistä ja milloin lopettaminen saadaan aloittaa.

Poliisihallitus on lausunnossaan 31.8.2016 yhtynyt Itä-Suomen poliisilaitoksen selvityksessä ja lausunnossa esitettyyn, ja todennut, että Poliisihallituksella ei ole syytä arvioida päätösten lainmukaisuutta poliisilaitoksen näkemyksestä poikkeavasti. Edelleen lausunnossa todetaan, että poliisilaitoksen oma-aloitteinen laillisuustarkastus ja siinä havaittujen asioiden tuominen toiminnasta vastaavien tietoon on omiaan edelleen kehittämään toimintaa, ja että poliisilaitoksen lausunnossa on todettu, että laillisuustarkastusmuistiossa ilmoitetut näkemykset otetaan toiminnassa huomioon.

RATKAISU

Poliisin tekemät päätökset suden lopettamisesta perustuvat poliisilain 2 luvun 16 §:ään, jonka mukaan poliisimiehellä on oikeus ottaa kiinni ja viimesijaisena keinona lopettaa eläin, joka aiheuttaa vaaraa ihmisen hengelle tai terveydelle tai huomattavaa vahinkoa omaisuudelle taikka vakavasti vaarantaa liikennettä. Eläin saadaan lopettaa myös, jos sen hengissä pitäminen olisi ilmeistä julmuutta sitä kohtaan.

Poliisilain edellä kerrottu säännös toteuttaa osaltaan poliisilain 1 §:n 1 momentissa poliisin tehtäväksi säädettyä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä ja viime kädessä perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Suojeltuna eläimenä suden lopettamispäätöstä tehtäessä on arvioitava suojelumääräysten toteutumista. Poliisilakia koskevan hallituksen esityksen (HE 224/2010 vp) perusteluissa todettiin lainkohdan osalta muun ohessa, että lainkohdan ilmaisu lopettamisesta ”viimesijaisena keinona” tarkoittaisi sitä, että tapauskohtaiset olosuhteet huomioon ottaen lopettamiselle vaihtoehtoiset keinot olisi riittävästi kartoitettava. Edelleen perusteluissa on viitattu eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuun 19.10.2004, dnro 612/4/04, jossa todetaan, että tulkinnanvaraisilla paikallisilla ratkaisuilla ei saa ohittaa valtakunnallisesti muodostettua linjausta eläimen suojelussa ja että pykälää kiinniottamisesta ja lopettamisesta ei saa soveltaa sillä tavoin laajasti, että metsästyslain ja metsästysasetuksen tarkoitus vesittyy.

Poliisihallitus on edellä mainitulla kirjeellä 14.5.2012 linjannut poliisin toimivaltaa ja menettelyä suurpetotapauksissa. Tuossa kirjeessä on viitattu muun ohella Euroopan yhteisön luontodirektiiville annettavaan tulkintavaikutukseen.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Arviointi

Poliisilain perusteella tehdyt suurpetojen lopettamista koskevat päätökset ja suurpetojen suoje- lun ja metsästyksen välinen suhde ovat olleet useita kertoja laillisuusvalvojen arvioitavana. Esimerkiksi oikeuskanslerin ratkaisussa 20.12.2004, diaarinumero 1277/1/03, todetaan, että ”erityisesti perusoikeutena ja ihmisoikeutena taatun turvallisuuden ylläpitäminen on julkisen vallan ensisijainen tavoite. Julkisen vallan on varauduttava toimiin ja käytettävä niitä siten, että turvattomuutta aiheuttavat eläimet saadaan torjutuiksi ja vakavimmissa tapauksissa hävitetyiksi. Silloin kun petoeläin havaitaan paikassa, jossa on ilmeinen vaara, että ihmisen turvallisuus on uhattuna, on selvää, että uhka torjutaan”. Ennen perustuslakiuudistuksen voimaantuloa antamassaan ratkaisussa 13.7.1999, diaarinumero 11/12/98, oikeuskansleri totesi, että ”petoeläinten ihmisille aiheuttama tai ainakin niistä ihmisten asuin- ja liikkumisalueilla tehtyihin havain- toihin perustuva todelliseksi mielletty uhka on sellainen turvallisuutta heikentävä tekijä, jonka poistaminen on hallitusmuodon 16 a §:n 1 momentin mukaisesti julkisen vallan velvollisuute- na”. Edelleen ratkaisussa korostettiin velvollisuutta punnita toimenpiteitä suhteessa luonnon ja sen monimuotoisuuden säilyttämiseen.

Suden lopettamista koskevat päätökset tehdään kussakin yksittäistapauksessa erikseen, ja pää- töstä tekevän poliisin virkamiehen on aina erikseen arvioitava käytettävissä olevien tietojen perusteella, täyttyvätkö laissa säädetyt edellytykset eläimen lopettamista koskevan päätöksen tekemiselle.

Kaikissa arvioitavana olleissa päätöksissä perusteluna on todettu ihmisille sudesta aiheutuva vaara. Sitä, aiheuttaako suden käynti asuinkiinteistön läheisyydessä tai muuten paikoilla, joissa ihmisillä on tapana kulkea, sellaisen perustellun vaaran, joka antaa aiheen suden lopettamiseen, ei voi käytännössä laillisuusvalvonnan keinoin arvioida. Poliisin tietoon saatettu epäily vaaras- ta velvoittaa poliisia arvioimaan vaaran olemassaoloa ja, mikäli poliisi katsoo ihmisille aiheu- tuvan vaaran niin vaativan, tekemään päätöksen eläimen lopettamisesta.

Kaikissa tutkittavanani olleissa päätöksissä ratkaisua on perusteltu poliisilain 2 luvun 16 §:n mukaisella syyllä. Lopettamisen viimesijaisuuden osalta useissa tapauksista on yritetty eläimen karkoittamista. Samoin useissa ratkaisuissa todetaan, ettei metsästyslaisissa tarkoitettun poikke- usluvan hakemiseen ole aikaa.

Minulla ei ole perusteita arvioida tutkittavana olleiden Itä-Suomen poliisilaitoksessa tehtyjen suden lopettamispäätösten lainmukaisuutta toisin kuin Itä-Suomen poliisilaitos tai Poliisihalli- tus on antamissaan lausunnoissa tehnyt.

Yhdyn kuitenkin Itä-Suomen poliisilaitoksen laillisuustarkastusmuistiossa esitettyihin huomi- oihin eräistä kysymyksenalaisista seikoista osassa päätöksiä.

Osassa lopettamista koskevista määräyksistä mainitaan koti- ja tuotantoeläimiin kohdistuva vaara ihmisten turvallisuuden ohella, vaikka koti- ja tuotantoeläimiin kohdistuva vaara ei sel- laisenaan ole peruste poliisilain 2 luvun 16 §:n soveltamiselle, vaan säännöksessä edellytetään tältä osin huomattavaa vahinkoa omaisuudelle.

Edelleen osassa päätöksistä ei ole asetettu määräaika suden lopettamiselle tai annettu tarkem- pia määräyksiä siitä, mistä toimenpide tulisi aloittaa. Laillisuustarkastusmuistiossa esitetyllä tavalla voi kysyä, toteuttaako aikaan ja paikkaan sitomaton eläimen lopettaminen todella vaa- ran poistamista poliisilain tarkoittamalla tavalla.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Poliisin oma-aloitteisesti suorittama laillisuustarkastus on havainnut edellä kerrotut puutteet päätöksissä, mikä on osaltaan omiaan korjaamaan puutteita päätöksenteossa.

Totean edelleen, että käsitykseni mukaan maa- ja metsätalousministeriön 22.12.2016 antaman asetuksen poikkeusluvalla sallittavasta suden metsästyksestä poronhoitoalueen ulkopuolella metsästysvuosina 2016—2018 (1335/2016) säännös siitä, että poliisin määräyksellä poistetut, liikenteessä tai muutoin tietoon tulleet kuolleet sudet luetaan mukaan suurimpaan sallittuun poikkeusluvalla saaliiksi saatavien susien määrään on omiaan vähentämään riskiä siitä, että poliisin antamalla lopettamismääräyksillä ohitettaisiin metsästyslain sääntely suden metsästyksessä tai vaikeutettaisiin metsästyslain tai suojelusäännösten tarkoituksen toteutumista.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Osassa suden lopettamista koskevia päätöksiä on ollut puutteita, jotka on havaittu myös Itä-Suomen poliisilaitoksen omassa laillisuustarkastuksessa.

Kantelu ei anna aihetta muuhun toimenpiteeseeni kuin että kiinnitän Poliisihallituksen ja Itä-Suomen poliisilaitoksen huomiota tässä ratkaisussa edellä toteamaani. Koulutuksella ja ohjeistuksella on tarvittaessa varmistettava suden lopettamista koskevien päätösten asianmukaisuus.

Apulaisoikeuskansleri

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Pekka Liesivuori

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
