

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Mika Nygård

Poliisimiehen oikeusturva laillisuusvalvonnassa

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2013

SISÄLLYSLUETTELO

	SIVU
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1 Tutkimuksen tavoitteet, rajaus ja tutkimuskysymys	7
1.2 Tutkimusmenetelmät ja tutkimusteoria	9
1.3 Työn lähteet	10
1.4 Työn sisältö	11
2. JULKINEN VALTA JA KANSALAISTEN OIKEUSTURVA	12
2.1 Yhteiskunnan hallinnolliset tehtävät	12
2.1.1 Oikeusturvan tarkoitus ja toteutus	13
2.1.2 Hallintovalitus	15
2.2 Laillisuusvalvonnan muodot	15
2.3 Lainalaisuuden vaatimus	16
2.4 Ihmis- ja perusoikeudet ja niiden sitovuus	17
2.5 Oikeussuojakeinojen käyttö	20
2.6 Yhteenveto	21
3. SISÄINEN JA ULKOINEN LAILLISUUSVALVONTA	22
3.1 Viranomaisen sisäisesti suorittama laillisuusvalvonta	22
3.1.1 Poliisihallinnon ongelmat vanhan ohjeistuksen aikana	23
3.1.2 Uusi ohjeistus 01.09.2011 alkaen	24
3.2 Hallintokantelun tekeminen	25
3.2.1 Hallintokantelun muotovaatimukset	27
3.2.2 Hallintokantelun tutkiminen ylemmän viranomaisen toimesta	29
3.2.3 Kuuleminen	31
3.2.4 Kantelun käsittely viranomaisessa	33
3.3 Ylimmät laillisuusvalvojat eli eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri	33
3.3.1 Ylimmille laillisuusvalvojille tehdyn kantelun erityispiirteet	35
3.3.2 Kantelun siirto toiselle toimivaltaiselle viranomaiselle	36
3.3.3 Kantelun käsittelyn ylimmissä laillisuusvalvontaviranomaisissa	38
3.3.4 Selvitysten hankkiminen	40
3.3.5 Ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltuudet	41
3.4 Yhteenveto	44

4. VASTAAJAN ASEMA ULKOISESSA LAILLISUUSVALVONNASSA	45
4.1 Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön kehitys vuosina 1996-2012	45
4.2 Johtosäännön nykytila koskien vastaajan oikeuksia	47
4.3 Vastaajan asema laillisuusvalvonnassa	49
4.4 Itsekriminointikielto	50
4.5 Vastaajan asema suhteessa itsekriminointikieltoon	63
4.6 Poliisirikostutkinnan perusteet	66
4.7 Syyttäjän asema	67
4.8 Yleiset periaatteet ja rikoksesta epäillyn oikeudet	67
4.9 Tasa-arvoisuuden ja ihmisarvoisen kohtelun periaatteet	69
4.10 Vapaa todistelu ja todisteiden hyödyntämiskielto	71
4.11 Yhteenveto	75
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	77
5.1 Yleistä tutkimuksesta ja vastaukset tutkimuskysymyksiin	77
5.2 Ratkaisumalleja itsekriminointisuojaan turvaamiseen	80
5.3 Lopuksi	81
6. LÄHDELUETTELO	83

LYHENNELUETTELO

art.	Artikla
Dnro	Diaarinumero
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ETL	Esitutkintalaki (30.4.1987/449)
EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys
KKO	Korkein oikeus
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (Valtiosopimus 8/1976)
nro	Numero
OK	Oikeudenkäymiskaari (1.11734/4)
OKV	Oikeuskanslerinvirasto
PeL	Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
RL	Rikoslaki (19.12.1889/39)

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta****Tekijä:** Mika Nygård**Pro gradu -tutkielma:** Poliisimiehen oikeusturva laillisuusvalvonnassa**Tutkinto:** Hallintotieteiden maisteri**Oppiaine:** Julkisoikeus**Työn ohjaaja:** Eija Mäkinen**Valmistumisvuosi:** 2013**Sivumäärä:** 90

TIIVISTELMÄ

Perustuslain 21 §:n takaamat hyvän hallinnon takeet, turvaavat jokaiselle mahdollisuuden kannella viranomaisten toiminnasta. Jokaisella on myös perustuslain takaama oikeus vaatia virkamiehen tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvaukseen. Hallintolaki ei säätele kanteluprosessin käsittelyä kovinkaan kattavasti. Ylimpien laillisuusvalvojien tiedonsaantioikeus viranomaiselta on kirjattu perustuslakiin. Yksittäisen virkamiehen asemaa kantelututkinnassa ei sen sijaan säädellä lakitasolla. Virkamiehellä on oikeus tulla kuulluksi mm. hyvän hallinnon periaatteiden perusteella, mutta tämä oikeus muodostaa ongelman vastineen käytöstä todisteena mahdollisessa oikeudenkäynnissä. Vastineen käyttö oikeudessa saattaa johdattaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen itsekriminointisuojaan rikkomiseen.

Itsekriminointisuoja on yksi keskeisimmistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vähimmäisvaatimuksista. Tutkimuksessa pohditaan, kuinka Euroopan ihmisoikeussopimuksen itsekriminointisuoja toteutuu poliisimiesten osalta heidän vastatessaan hallintokanteluun. Itsekriminointisuoja on perinteisesti liitetty rikosprosessiin, mutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on päätöksissään alkanut liittää sen myös osaksi hallinnollista menettelyä. Itsekriminointisuoja tarkoituksena on suojata epäiltyä tai syytettyä todistamasta itseään vastaan. Oikeudella suojataan kuultavan vapaata tahtoa ja estetään viranomaisen epäasiallinen painostus kuultavaa kohtaan. Ihmisoikeudet tulisi turvata kansallisella tasolla Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoittamalla tasolla. Tutkimuksessa pyritään löytämään Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoittama itsekriminointisuoja hallintoprosesseissa systematisoimalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kehittämiä kriteerejä, jotka liittyvät itsekriminointisuojaan käyttöön hallinnollisissa asioissa.

Itsekriminointisuoja on kansallisella tasolla muutospaineiden alla, koska Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen muovaava itsekriminointisuoja kattavuutta uusilla päätöksillään. Suomessa itsekriminointisuojaan käyttöön liittyvä käytäntö on kohtuullisen tuoretta ja kansalliseen toteutukseen antoi korkein oikeus perustelua päätöksessään KKO 2009:80. Tuomion purun perustelut liittyvät Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätökseen Marttinen v. Suomi 21.4.2009.

Tutkimuksen yhtenä tavoitteena on selvittää kuinka poliisihallinnon ohjeistus ottaa huomioon oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet laillisuusvalvonnassa. Keskeisin tutkimuskysymys on selvittää itsekriminointisuoja toteutuminen ylimpien laillisuusvalvojien kantelututkinnassa. Tällä hetkellä itsekriminointisuoja toteutuminen on riippuvainen eduskunnan oikeusasiamiehen tulkinnasta ja käsiteltävän asian lainvastaisuudesta. Tavoitteena on myös löytää ratkaisu ongelmiin, joita liittyy hallintomenettelyssä saatujen selvitysten käyttöön rikosprosessissa. Suomessa käytössä oleva ns. vapaa todistusharkinta on osoittautunut ongelmalliseksi itsekriminointisuoja toteutumisen kannalta. Ratkaisu itsekriminointi ongelmaan vaikuttaisi löytyvän ns. palomuurien luomisesta lainsäädäntöön.

AVAINSANAT: hallintokantelu, itsekriminointi, laillisuusvalvonta, oikeusturva, syytteen vaaran suoja

1. JOHDANTO

Työni käsittelee poliisimiehen oikeusturvaa hänen ollessa vastaajana hallintokantelussa. Työssäni käsitellään sekä sisäistä että ulkoista laillisuusvalvontaa. Aihe valikoitui tutkimuskohteekseni sen ajankohtaisuuden takia. Poliisimiehen oikeusturva kantelutapauksissa, on ollut viime vuosina esillä poliisihallinnossa useasti.

1.1 Tutkimuksen tavoitteet, rajaus ja tutkimuskysymys

Työn tavoitteena on selvittää, mitkä ovat poliisimiehen oikeudet ja velvollisuudet kanteluun vastatessaan. Työni keskittyy poliisimiehiin¹, koska poliisimiehiä käsitellään oikeudellisesti muita kansalaisia ja virkamiehiä tarkemmin ns. poliisirikostutkinnan kautta. Poliisirikostutkintaa säädellään esitutkintalaissa 14 §:ssä (30.4.1987/449). Poliisirikostutkinnan aloittamiskynnys on alhaisempi kuin rikoksen esitutkinnan aloittamiskynnys yleensä.² Poliiseista kannellaan myös varsin herkästi suhteessa muihin virkamieskuntiin³. Laajoilta osilta tutkimuskysymykseni olisi sovellettavissa myös muihin virkamiehiin, mutta olen päättänyt rajata tutkimuksen koskemaan vain poliisimiehiä. Poliisimiehiin kohdistuu erityiset vaateet poliisirikostutkinnan kautta ja heistä kannellaan muita virkamiehiä herkemmin. Joudun myös tutkimusekonomisista syistä rajaamaan tutkimusta, koska käytettävissä oleva tila ei riittäisi käsittelemään eri hallintoalojen ohjeistusta koskien sisäistä laillisuusvalvontaa.

Oikeuskansleri Jaakko Jonkan vuonna 2004 poliisin johtamisjärjestelmiin ja laillisuusvalvontaa tekemän tutkimuksen mukaan poliisissa ei laillisuusvalvonta ole ollut kovinkaan tehokasta ja kattavaa. Sisäisessä laillisuusvalvonnassa ei ole juuri oma-aloitteisesti puututtu ongelmakohtiin. Poliisien tekemiksi epäiltyjen rikosten kohdalla Jonkka edellyttää rikostutkinnan uskottavuudelle tavallista suurempia vaatimuksia. Uskottavuutta pyritään hakemaan ulkopuolisella valvonnalla, joka katsoo, että tutkinta on moitteetonta

¹ "Poliisimies" on poliisia tarkoittava yleiskäsite ei sukupuoleen viittaava termi. Poliisimies- käsitteen laaja selitys löytyy poliisiasetuksesta 8.9.1995/1112.

² Poliisihallituksen ohje nro: 2020/2011/4569: 6.

³ Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2011: 40.

ja puolueetonta. Käytännössä tämä tarkoittaa syyttäjää tutkinnanjohtajana. Jonkka näkee ongelmana, että vain murto-osassa tapauksista sisäinen laillisuusvalvonta on tehnyt rikosilmoituksen laittomasta toiminnasta.⁴

Poliisihallituksen antamassa ohjeessa koskien poliisin tekemiksi epäiltyjen rikosten esitutkintaa korostetaan rikosten esitutkinnan ja kanteluiden välistä eroa. Ohjeessa painotetaan poliisimiehen oikeusturvaa kantelu- ja rikosten esitutkintatilanteissa. Selvitystilanteissa tulisi huomioida poliisimiehen oikeusturva ja erityisesti ns. syytteenvaaransuoja.⁵ Syytteenvaaransuojalla tarkoitetaan periaatetta, jonka mukaan kenelläkään ei ole velvollisuutta vaikuttaa oman syyllisyytensä selvittämiseen⁶. Työni tulee keskittymään pääosin itsekriminointisuojaan toteutumiseen kantelutapauksissa. Ihmisoikeuksien ja perustuslaista johdettavien oikeusperiaatteiden mukaisesti kukaan ei ole velvollinen auttamaan selvittämään omaa syyllisyyttään rikokseen. Rikoksesta epäilty ei ole siis velvollinen auttamaan itseensä kohdistuvien epäilyjen selvittämisessä, puhumattakaan todistamisesta itseään vastaan.

Ongelmaksi poliisimiesten osalta muodostuvat kantelut ja erityisesti ylimpien laillisuusvalvojien suorittama laillisuusvalvonta. Ylimmiksi laillisuusvalvojiksi lasketaan eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Virkamiehillä, kuten poliisilla, on velvollisuus vastata esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen selvityspyyntöön, eduskunnan oikeusasiamiehestä säädetyn lain (14.3.2002/197) 6 §:n perusteella⁷. Vastaaminen selvityksiin tapahtuu virkavastuulla, jolloin poliisimiehellä on totuudessa pysymisvelvollisuus. Vastatessaan kanteluun ja kertoessaan totuuden saattaa poliisimies tulla todistaneeksi itseään vastaan, jos kanteluasiassa nostetaan myöhemmin rikossyyte. Oikeudessa saatetaan vapaan todistelun periaatteen mukaisesti käyttää selvitystä todisteena, jos poliisimiehen kertomus oikeudessa poikkeaa selvityksessä annetusta. Poikkeama saattaa syntyä, koska poliisimies rikoksesta epäillyn asemassa ei oikeudessa ole enää totuudessa pysymisvelvollinen. Tutkimuskysymys, johon haen työlläni vastausta,

⁴ Jonkka 2004: 48, 73

⁵ Poliisihallituksen ohje nro: 2020/2011/4569: 6.

⁶ Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 21.06.2010: 16.

⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehenä toiminut Lauri Lehtimaja tulkitsee, että oikeusasiamiehelle viranomaisen antama virka-apu pitää sisällään oikeuden saada tietoja virkamiehiltä (Lehtimaja 1988: 518).

voidaan tiivistää seuraavasti: "Mitkä ovat poliisimiehen oikeudet ja velvollisuudet hänen antaessaan selvitystä hallintokanteluun? "

Sisäisessä laillisuusvalvonnassa ei ole vastaavaa ongelmaa kuin ulkoisessa laillisuusvalvonnassa, vaikka sekään ei ole täysin ongelmatonta. Ongelma sisäisen laillisuusvalvonnan suhteen nousi pinnalle ns. "Helsingin huume poliisi -tapauksessa", jossa 6 Helsingin huume poliisiin tutkijaa ja 2 tutkinnanjohtajaa joutuivat syytetyksi virkarikoksista. Epäilty kokivat, että heidän itsekriminointisuojaansa loukattiin poliisihallituksen laillisuusvalvonnan aikana ja he kantelivat tapauksesta valtioneuvoston oikeuskanslerille. Oikeuskansleri otti tapaukseen kantaa ja poliisihallitus antoi uuden ohjeen laillisuusvalvonnan suorittamisesta poliisilaitoksille⁸. Työni toinen tutkimuskysymys on selvittää onko ohje ajantasainen ja vallitsevien oikeusperiaatteiden mukainen erityisesti itsekriminointisuojan suhteen.

1.2 Tutkimusmenetelmät ja tutkimusteoria

Tutkimusmetodini on oikeusdogmaattinen. Näkökulma oikeuteen tulee olemaan sisäinen. Tutkielmassani pyrin voimassaolevaa oikeutta systematisoimalla ja tulkitsemalla selvittämään nykytilannetta. Pyrin jäsentämään mm. perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) velvoittavien säännösten tulkinnan suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön. Esimerkkeinä käytän Euroopan ihmisoikeustuimen (EIT) ratkaisuja koskien itsekriminointia. Pyrin tulkitsemaan yleisesti tunnustettujen oikeusperiaatteiden vaikutusta lakien tulkintaan ja soveltamiseen. Pyrin lakien ja tunnustettujen oikeusperiaatteiden systematisoinnilla ja tulkinnalla selvittämään perustuslain ja ihmisoikeuksien välisen suhteen laillisuusvalvontaan.⁹

Itsekriminointisuojan sääntely lainsäädännössä on hyvin minimaalista, jonka vuoksi oikeuskäytäntö on nostettu tutkimuksessa keskeiseksi tarkastelun kohteeksi. Lainsäädäntöä ja sen esitöitä tarkastellaan siltä osin, kun niillä arvioidaan olevan vaikuttavuutta

⁸ Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 21.06.2010: 21.

⁹Husa & Pohjolainen 2008: 36.

itsekriminointisuojan tulkintaan. Keskeisimmät tulkintalinjat pyrin hakemaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneista ratkaisuperusteista koskien itsekriminointisuojaa. Tutkimuksessa pyritään nostamaan esille Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuista keskeisimmät kriteerit, joiden perusteella itsekriminointisuojaa määritellään hallinnollisissa prosesseissa. Tutkimuksessa ei kuitenkaan ole tarkoitus analysoida koko päätöstä, vaan nostaa tapauksen keskeiset perustelut esille, jotta lukija pysyy esimerkin kautta hahmottamaan ongelman.

En ole löytänyt tietoa, että vastaavanlaista tutkimusta olisi aiemmin aiheeseen liittyen tehty. Itsekriminointisuojaan kohdistuvia tutkimuksia on tehty, mutta erityisesti suojan merkitystä hallinnollisiin prosesseihin ei ole tutkittu.

1.3 Työn lähteet

Oikeuslähteinä työssäni ovat voimassa oleva lainsäädäntö, lain esityöt, kotimainen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ja oikeuskirjallisuus. Oikeuskirjallisuuden osalta käytän pääasiassa teoksia, joissa lakien vaikuttavuutta ja velvoittavuutta tulkitaan. Eduskunnan oikeusasiamiehen osalta käytän edellisten ja nykyisten oikeusasiamiesten kirjoittamia artikkeleita ja teoksia oikeusasiamiehen toiminnasta. Oikeusasiamiehen tekemien päätösten tulkinnassa hyödynnän eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksia, joista löytyy artikkeleita ratkaisujen perusteista.

Laillisuusvalvonnan ja esitutkinnan välisestä suhteesta ja sen ongelmista ei ole kirjoitettu merkittävästi. Kirjoitetut artikkelit ovat pääsääntöisesti eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian henkilökunnan kirjoittamia. Eduskunnan oikeusasiamiehet artikkeleissaan myöntävät, että kuvatuslainen ongelma saattaa olla olemassa, mutta eivät näe sitä kovinkaan merkittävänä ongelmana.

Uusimmat kirjoitukset liittyen itsekriminointisuojan toteutumiseen kansallisella tasolla liittyvät KKO ratkaisuun 2009:80. Näitä asiantuntijakirjoituksia hyväksikäyttäen pyrin löytämään korkeimman oikeuden tulkintalinjan itsekriminointisuojan rajoille hallinnol-

lisissa prosesseissa. Tapaus on tietyllä tapaa ennakkotapaus itsekriminointisuojaan kattavuudesta kansallisella tasolla.

Merkittävänä suunnannäyttäjänä ja tulkinnanohjaajana työssä toimivat yleisesti oikeuskirjallisuudessa käytetyt esimerkkitaapaukset Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuksista ja perusteluista koskien rikosepäilyn, hallintomenettelyn ja itsekriminoinnin rajoja.

1.4 Työn sisältö

Työn toisessa luvussa käsitellään yhteiskunnan kansalaisten oikeusturvaa ja laillisuusvalvonnan periaatteita. Luvussa käydään lävitse myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaikutus ja sijoittuminen lainhierarkiaan.

Työn kolmannessa luvussa käsitellään laillisuusvalvonnan toimenpiteitä. Luvun alussa selvitetään, mitä hallintokantelulla tarkoitetaan, mihin tarkoitukseen sitä voi käyttää ja mitä seuraamuksia sillä saattaa olla. Toinen puoli luvusta on ylimpien laillisuusvalvojen ja heidän suorittamansa kanteluprosessin kuvaamista. Ylimpien laillisuusvalvojen osalta selvitetään heidän toimivaltuutensa ja mahdollisuudet puuttua havaittuihin ongelmiin.

Työn neljännessä luvussa käsitellään yleisiä oikeusperiaatteita, jotka vaikuttavat poliisimiesten oikeussuojaan ja sen toteutumiseen. Luvussa käsitellään erityisesti ihmisoikeussopimuksen itsekriminointisuojaan ja oikeudenkäyntiin liittyviä prosessuaalisia periaatteita. Luvussa käsitellään myös ns. vapaan todistelun periaate, jolla on merkittäviä vaikutuksia itsekriminointisuojaan toteutumiseen kansallisessa lainsäädännössä.

Viidennessä luvussa luodaan kokonaiskuva vallitsevasta tilanteesta ja tehdään johtopäätökset käsitellyistä aiheista. Luvussa on esitelty kehittämissuhteudet perusteluineen vallitsevaan tilanteeseen.

2. JULKINEN VALTA JA KANSALAISTEN OIKEUSTURVA

2.1 Yhteiskunnan hallinnolliset tehtävät

Jakaessaan rajallisia ja välillä niukkojakin resursseja ja palveluita toimielimet puuttuvat välillä yksityisten etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Palvelun toteuttaminen tai toteuttamatta jättäminen voi koskea jonkin yksityisen henkilön oikeuksia välittömästi.¹⁰ Viranomaiset toimivat virkavastuulla ja ovat myös toimistaan rikosoikeudellisessa vastuussa. Rikosoikeudellinen vastuu perustuu siihen, että virkavelvollisuuden vastaisesta teosta tai virkavelvollisuuden laiminlyönnistä on säädetty rikoslaissa (19.12.1889/39) rangaistus.¹¹ Virkavastuu on kansalaisten yleistä oikeudellista vastuuta laajempi mm. siinä suhteessa, että vastuun kynnyks on matalampi. Virkarikos voi lisäksi olla teko, josta kansalaista ei voi rangaista.¹²

Hallintorakenteen ylläpito on pääosin sisäistä viranomaistoimintaa. Se on osittain julkista ja siihen kohdistuvia oikeusturvakeinoja on vain rajallisesti käytössä. Taustalla on ajattelutapa jonka mukaan viranomaisen sisäinen toiminta ei vaikuta välittömästi hallinnon ulkopuolisen oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Nykypäivänä kuitenkin hallinnon ulkopuolisten oikeusasemaan vaikuttaa varainkäytön ja päätöksenteon ohjaus.¹³ Esimerkiksi sisäasiainministeriön poliisiosasto toteaa omassa tutkimusraportissaan: "*Talouden tasapainotus edellyttää valtionhallinnon voimavarojen supistamista tulevina vuosina. Kevään 2012 poliittiset linjaukset tulevat määrittelemään sopeutusten laajuuden ja kohdentumisen poliisitoimeen.*"¹⁴ Samassa tutkimuksessa todetaan, että toiminnan supistuminen tulee näkymään eräillä poliisin toiminta-aloilla palveluiden heikkenemisenä.¹⁵ Todennäköisesti poliisipalveluiden heikentyminen tulee näkymään lisääntyneinä hallintokanteluina kansalaisten toimesta. Kanteluiden määrä on noussut tasaisesti vuodesta 2005 lähtien¹⁶.

¹⁰ Mäenpää 2003: 9–10.

¹¹ Koskinen & Kulla 2005: 214–215.

¹² Heuru 2003: 396.

¹³ Mäenpää 2003: 11.

¹⁴ Sisäasiainministeriön julkaisu 4/2012: 4.

¹⁵ Sisäasiainministeriön julkaisu 4/2012: 56.

¹⁶ Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2011: 137.

Hallintoprosessilla perustavoite on oikeusturvan ja yksilöllisen oikeusturvan toteuttaminen. Oikeusturvalla tavoitellaan lainmukaista ratkaisua ja oikeudenmukaisuuden toteutumista. Hallintoprosessi pitää sisällään useita funktioita, joilla pyritään toteuttamaan yksilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Yksi keskeinen elementti on laillisuusvalvonta, jota kohdistetaan julkista valtaa käyttäviin viranomaisiin.¹⁷ Laillisuusvalvonalla pyritään siis turvaamaan kansalaisten oikeusasema viranomaisten käyttäessä julkista valtaa. Kansalaisen kokiessa epäoikeudenmukaisuutta tai suoranaisia laittomuuksia julkiselta hallinnolta on hänellä oikeus turvautua oikeussuojakeinoihin.

Hallintoprosessin lisäksi kansalaisten oikeuksia turvataan myös riita- ja rikosprosesseissa. Prosessien erottelu perustuu oikeussystematiikan näkökohtiin ja käytännössä prosessuaaliseen lainsäädäntöön, jossa määritellään tuomioistuinten toimivalta. Hallintoasioissa ylintä tuomiovaltaa käyttää korkein hallinto-oikeus ja rikos- ja riita-asioissa korkein oikeus.¹⁸ Virkarikosasioissa ylintä päätäntävaltaa käyttää siis korkein oikeus eikä korkein hallinto-oikeus. Hallinnollisessa menettelyssä ei ole toimivaltaa tutkia rikosepäilyjä¹⁹. Perustuslain (11.6.1999/731) 118 §:ssä määritellään jokaisen oikeus vaatia viranomaista rikosvastuuseen virkavelvollisuuden rikkomisesta tai hakea korvausta lainvastaisen päätöksen aiheuttamasta vahingosta²⁰. Epäillyistä virkarikoksista tulisi siis suorittaa esitutkintalain mukainen esitutkinta toimivaltaisen viranomaisen toimesta.

Lähtökohtaisesti virkamiehillä on samat perusoikeudet kuin kansalaisilla. Virkamiehen oikeudellista asemaa ei ole mahdollista rajoittaa pelkästään virkamiesaseman nojalla. Virkamiesten perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää lakia, joka on säädetty sisällöstä ja rajoituksista riippuen tarvittavalla lainsäätämistasolla. Oikeuksia saadaan rajoittaa vain sillä laajuudella, kuin se virkamiehen tehtävät huomioon ottaen on välttämätöntä virantoimituksen turvaamiseksi.²¹

2.1.1 Oikeusturvan tarkoitus ja toteutus

¹⁷ Mäenpää 2005: 26–27.

¹⁸ Mäenpää 2005: 105.

¹⁹ Kulla 2008: 85.

²⁰ Mäenpää 2005: 9–10.

²¹ Koskinen & Kulla 2005: 109–110.

Viranomaisiin kohdistettu laillisuusvalvonta on moniulotteista. Yksi sen keskeinen elementti on ylempään viranomaisen toteuttama valvonta. Tämän lisäksi edellytetään tehokasta jälkikäteistä oikeusturvaa mm. hallintovalituksen muodossa. Mitä syvemmälle kansalaisten oikeuksiin viranomaisten toiminta kohdistuu, sitä tehokkaampia tulisi oikeussuojakeinojen olla. Viranomaisvaltuuksien käyttöön on pystyttävä kohdistamaan erilaisia organisatorisia ja toiminnallisia malleja, joita ovat mm. hallinnon sisäiset, parlamentaariset tai riippumattomat valvontatoimet.²² Yksi keskeinen oikeussuojakeino on hallintolaki, jossa määritellään hallintoprosessin kulku ja hyvän hallinnon periaatteet²³. Hyvän hallinnon periaatteilla ei ole vaikutusta viranomaisten toimivaltaan, vaan sillä on viranomaisten toimintaan yleisesti ohjaava luonne²⁴. Hyvän hallinnon periaatteilla pyritään vaikuttamaan oikeusturvan toteutumiseen tasapuolisesti kaikille oikeussubjekteille. Mäenpää on kirjassaan hallinto-oikeus tiivistänyt oikeussuojan seuraavasti: "*Hallinnon oikeussuojajärjestelmän pääasiallisena tarkoituksena on suojata yksityisen – yksilön tai yhteisön – oikeuksia ja etuja suhteessa hallintoon ja turvata niiden toteutuminen käytännössä.*" Konkreettiset oikeusturvakeinot ovat muotoutuneet pidemmän ajanjakson kuluessa, eivätkä ne muodosta yhtenäistä kokonaisuutta. Niillä on saattanut olla erilaisia tarkoituksiperiä, jonka takia niiden tehokkuus, käytettävyys ja oikeusvaikutukset vaihtelevat.²⁵

Oikeusturva voidaan jakaa kahteen pääryhmään: ennalta vaikuttavaan eli preventiiviseen ja jälkikäteen vaikuttavaan eli repressiiviseen oikeusturvaan. Preventiivinen perustuu hallintomenettelyn etukäteiseen sääntelyyn. Preventiivisen oikeusturvan päämuodot ovat viranomaisten koulutus ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen. Repressiivinen perustuu puolestaan jo tehdyn päätöksen tai suoritettun toiminnan kyseenalaistamiseen. Repressiivisen oikeusturvan päämuoto on muutoksenhaku.²⁶

²² Mäenpää 2010: 209–210.

²³ Hyvän hallinnon periaatteilla tarkoitetaan hallinnollisen toiminnan laadullisia vähimmäisvaatimuksia. Hyvän hallinnon perusteilla täydennetään hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä. Täydentämisellä tarkoitetaan sitä, että perusteet otetaan huomioon menettelysäännösten rinnalla. Perusteet otetaan huomioon sekä ratkaisutoiminnassa että tosiasiallisessa julkisessa toiminnassa. (Kulla 2012: 93).

²⁴ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 85–86.

²⁵ Mäenpää 2003: 427.

²⁶ Mäenpää 2003: 429.

2.1.2 Hallintovalitus

Muutoksenhaku tarkoittaa jo annettuun kirjalliseen hallintopäätökseen haettavaa muutosta hallintovalituksella tai kunnallisissa asioissa kunnallisvalituksella. Hallintovalitus voi koskea hallintopäätöstä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkittavaksi ottamatta. Hallintovalituksessa voidaan vaatia valituksenalaisen hallintopäätöksen muuttamista kokonaan tai osittain.²⁷ Poliisihallinnossa hallintovalitukset liittyvät useimmiten lupa-asioihin. Poliisihallinnolta puuttuu edelleen hallintovalituksia koskeva tilastointijärjestelmä, joka on ollut kehitteillä vuodesta 2007 lähtien.²⁸ Poliisihallituksen julkaisemassa Poliisin vuosikertomuksessa 2011 ei ole tilastoitu erikseen hallintovalituksia. Vuosikertomuksessa on tilastoitu poliisihallitukselle tehdyt kantelut, joita oli yhteensä 348 kappaletta. Kantelut koskivat pääsääntöisesti esitutkintaa, joita oli 60 % tehdyistä kanteluista. Esitutkintapäätöksistä olisi voinut myös laatia hallintovalituksen.²⁹

Hallintovalitusten käsittelyssä ei ole poliisimiesten suhteen oikeusturvaongelmaa, koska hallinto-oikeus ei ota käsiteltäväkseen rikosasioita. Lupa-asioden valitustapaukset kohdistuvat pääasiallisesti itse lupapäätökseen, ei lupapäätöksen tehneeseen virkamieheen. Ylipäättänsä lainkäyttöasiat eivät ole hallintoasioita. Rikosepäilyihin liittyvä esitutkinta ei myöskään ole hallintolain piirissä. Esitutkinnan tarkoituksena ei ole hallintoasian ratkaiseminen, vaan selvityksen hankkiminen rikosprosessuaalista menettelyssä tehtävää ratkaisua varten.³⁰

2.2 Laillisuusvalvonnan muodot

Hallintoelinten velvollisuutena on valvoa omaa toimintaansa. Perustasolla viranomais-toiminnan laillisuusvalvonta on hallinnon sisällä tapahtuvaa sisäistä valvontaa ns. virka-astevalvontaa. Virka-astevalvonta toteutuu niin, että ylemmät esimiesasemassa olevat henkilöt valvovat alaistensa toimien laillisuutta. Viraston johto valvoo koko viraston

²⁷ Laakso ym. 2006: 460–461.

²⁸ KHO:n tutkimusjulkaisu 1/2009: 25.

²⁹ Poliisin vuosikertomus 2011: 22.

³⁰ Kulla 2008: 85.

toimintaa. Esimies voi puuttua alaistensa toimintaan esimerkiksi ohjauksella, työnjohtotai valvontamääräyksillä. Valvonta rajoittuu laillisuuteen ja asianmukaisuuteen, se ei oikeuta puuttumaan yksittäistapauksiin. Virka-astevalvontaan sisältyy aina oikeus alemman viranomaisen tai virkamiehen toiminnasta tehdyn kantelun tutkimiseen. Viranomaisen tai virkamiehen toimista on aina mahdollisuus tehdä kantelu ylemmälle viranomaiselle tai virkamiehelle.³¹

Yleisen laillisuusvalvonnan piirin lasketaan kuuluvan myös valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen suorittama ulkoinen laillisuusvalvonta. Heidän keskeisimpiin tehtäviinsä kuuluu valvoa hallintotoiminnan, julkisen vallan käytön ja julkisen tehtävän hoitamisen laillisuutta sekä valvoa erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Heillä on oma-aloitteisesti oikeus tarkistaa virkatoimintaan ja siihen liittyvien toimenpiteiden laillisuus ja ottaa asia tarvittaessa käsittelyyn. Kummallakin on oikeus mm. syytteen ajamiseen ja nostoon.³² Kantelu voidaan tehdä kummalle tahansa ylimmistä oikeusvalvontaviranomaisista. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen velvollisuuksiin kuuluu toimittaa kantelu oikealle viranomaiselle, jos se ei lain tai johtosäännön mukaan kuulu heille.³³

Yleinen laillisuusvalvonta pitää sisällään myös normiastevalvonnan. Hallintoviranomaisten toiminnassa se perustuu perustuslain 107 §:ään. Pykälä kieltää soveltamasta perustuslain tai muun lain kanssa ristiriitaista säädöstä tai hallinnollista määräystä. Eri-tyisesti hallinnollisten määräysten valvontavelvollisuudella on merkitystä.³⁴

2.3 Lainalaisuuden vaatimus

Viranomaisten toiminnan laillisuutta pyritään valvomaan lainalaisuuden vaatimuksella ja hyvän hallinnon periaatteilla. Lainalaisuuden vaatimus edellyttää viranomaisten toimivallan lakiin perustumista. Lainalaisuusperiaate periaate perustuu perustuslain vaati-

³¹ Hautamäki 2004: 433.

³² Koskinen P. 1997: 55–57,109.

³³ Mäenpää 2003: 435.

³⁴ Hautamäki 2004: 433.

muksiin. Lainalaisuuden periaate on johdettavissa Suomen perustuslain 2 §:stä, jossa se määritellään seuraavasti:³⁵

”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.”

Hallintoasiassa viranomaisen toteuttaa julkisen vallan käyttöä tai hoitaa julkista tehtävää. Hallintolaissa julkiset tehtävät on jaettu neljään ryhmään:

- 1) hallintopäätökset
- 2) hallinnon sisäiset toimet ja muut ratkaisut
- 3) hallintosopimukset
- 4) tosiasialliset suorittavat toimet

Kaikissa näissä hallintoasioita hoitaessaan viranomaisen toimivaltaa ja harkintavaltaa sitoo lainalaisuuden periaate. Voidaankin sanoa, että lain tarkan noudattamisen vaatimus on koko virkavastuun ydin.³⁶

2.4 Ihmis- ja perusoikeudet ja niiden sitovuus

Euroopan ihmisoikeussopimus lisäpöytäkirjoineen takaa suuren määrän ihmisoikeuksia jäsenvaltioiden kansalaisille. Ihmisoikeussopimuksella pyritään takaamaan jäsenvaltioiden kansalaisille ihmisoikeuksien tietty minimitaso. Kansallisen tason säädökset saavat olla suojaltaan korkeatasoisempia kuin ihmisoikeussopimuksen edellyttämä taso. Ihmisoikeussopimuksen tavoitteiden täyttäminen jää kansalliselle tasolle. Ihmisoikeussopimus täydentää kansallisia perusoikeusjärjestelmiä, jotka ovat useasti säätelyalaltaan laajempia ja sisällöllisesti tarkempia kuin ihmisoikeussopimus. Ihmisoikeussopimus poikkeaa selvästi yhteisöoikeudesta, jonka normit ovat voimaantulonsa jälkeen jäsenvaltioissa suoraan sovellettavissa tuomioistuimissa. Ihmisoikeussopimuksen merkitys yksittäiselle kansalaiselle korostuu siis tavassa, jolla jäsenvaltio tulkitsee sopimuksen ihmisoikeusmääräyksiä. Valtioilla on keinoissaan harkintamarginaali, millä keinoilla ne

³⁵ Laakso ym. 2006: 303–304.

³⁶ Heuru 2003: 396.

haluavat korjata mahdollisen ihmisoikeustuomioistuimen havaitseman ihmisoikeusvelvoitteen loukkauksen.³⁷

EU:n jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmät rakentuvat pääsääntöisesti yhden normihierarkian ajatuksen varaan, joka pyrkii järjestämään säädökset ja niiden suhteet tiettyyn systemaattiseen järjestykseen. Perustuslain 22 §:n turvaamat ihmisoikeudet sijoittuvat lainhierarkiassa korkeimmalle tasolle.³⁸ Kansainväliset, lainsäädännön alaan kuuluvat sopimukset, saatetaan Suomessa voimaan lailla, jolloin ne ovat voimassa lain tasoisina ja vahvasti velvoittavina oikeuslähteitä. Euroopan unionin oikeudella on unionin oikeuden ensisijaisuutta koskevan opin mukaisesti etusija kansalliseen oikeuteen nähden. Unionin lainsäädännöllä on etusija myös Suomen perustuslakiin verrattuna.³⁹ Kansallinen lainsäädäntö ei saa olla ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Suomessa kansainvälisten ihmisoikeuksien ja kansallisen perusoikeuden välisiä ristiriitoja on pyritty ratkaisemaan ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan avulla.⁴⁰

Oikeuslähteet jaetaan vahvasti ja heikosti velvoittaviin lähteisiin. Heikosti velvoittaviin kuuluvat lain esityöt ja tuomioistuinratkaisut, joihin lasketaan pääsääntöisesti korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätökset. Lainsoveltaja voi olla vetoamatta heikkoihin oikeuslähteisiin syyllistymättä virkavirheeseen. Tällöin on kuitenkin syytä perutella tarkoin syyt oikeuslähteen ohittamiselle. Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin lasketaan lainsäädäntö ja maantapa. Lähteet mainitaan oikeudenkäymiskaaren (1.1.1734/4) 11 §:ssä virallisina oikeuslähteinä.⁴¹ Vahvasti velvoittavilla oikeuslähteillä on etusija heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin nähden.⁴²

Lain tulkintaa ohjaavat vahvasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut. Ihmisoikeustuomioistuimien kytkee ratkaisunsa käsiteltävänä olevan tapauksen yksityiskohtiin, joten käsiteltävien tapausten yksityiskohdat tulee selvittää, ennekuin pystyy tekemään

³⁷ Husa 1999: 46–48.

³⁸ Husa 1999: 46.

³⁹ Pellonpää 2005: 53,70.

⁴⁰ Husa 1999: 46.

⁴¹ Aarnio 1989: 220–221.

⁴² Tuori 2000: 44.

yleisluontoisia johtopäätöksiä oikeuksien toteuttamisesta.⁴³ Perinteinen ns. legalistinen ajattelumalli⁴⁴ ei toimi ihmis- ja perusoikeuksien toteuttamisessa kovinkaan tehokkaasti, vaan ihmis- ja perusoikeuksien toteuttamisen kannalta perus- ja ihmisoikeusmyönteinen ajattelumalli johtaa parempaan lopputulokseen.⁴⁵

Suomen liittyessä Euroopan neuvostoon ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990 suhtautuminen ihmisoikeuksiin muuttui huomattavasti konkreettisemmaksi. Lainsäädännön tuli olla sopimuksen mukainen, mutta siinä tuli ottaa huomioon myös ihmisoikeussopimuksen mukainen tulkinta. Lainsäädännön tuli ottaa huomioon ihmisoikeustuomioistuimen antamissa ratkaisuisissa täsmentyneet perustelut ja tulkinnat.⁴⁶

Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen on kansallisvaltioiden vastuulla, mutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen säädösten toteutumisen valvonta on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vastuulla.⁴⁷ Ihmisoikeustuomioistuin ottaa vastaan yksityishenkilöiden, ryhmien ja järjestöjen kanteluita. EIT:n toimivalta käsittää kaikki tapaukset, joissa kysymys on ihmisoikeussopimuksen soveltamisesta tai tulkinnasta. EIT:n tuomiot ovat lopullisia ja sopimusvaltiot ovat sitoutuneet noudattamaan tuomioistuimen päätöksiä ollessaan niissä asianosaisia (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 46 artikla).⁴⁸ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voi määrätä jäsenvaltioitaan velvoittavia hyvityksiä sopimusrikkomuksen kohteeksi joutuneelle henkilölle. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole muutoksenhakutuomioistuin, vaan kansallisen tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen päätös jää voimaan. Myös ihmisoikeussopimuksen vastaiset päätökset jäävät voimaan, jollei niitä muuteta tai kumota kansallisen oikeusjärjestelmän puitteissa.⁴⁹

⁴³ HE 86/2012 s.3.

⁴⁴ Wintgensin legalistinen ajattelumalli: "Oikeusteoria on tähän mennessä keskittynyt pelkästään oikeudelliseen ratkaisutoimintaan, ei lainsäädäntöön. Tämä johtuu erityisestä juridisesta ajattelumallista, jonka mukaan on välttämätöntä käyttäytyä sääntöjen mukaan riippumatta siitä, mistä nämä säännöt tulevat." (International Conference on Legislative Studies in Helsinki 2008: 1).

⁴⁵ Pajuoja & Pölönen 2011: 345.

⁴⁶ Niemi-Kiesiläinen 1999: 154.

⁴⁷ Husa 1999: 47–48.

⁴⁸ Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimus 46 artikla: "Tuomioiden sitovuus ja täytäntöönpano: 1. Korkeat sopimuspuolet sitoutuvat noudattamaan tuomioistuimen lopullista tuomiota jutuissa, joiden osapuolena ne ovat."

⁴⁹ Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010: 54–55.

Yksittäistapauksissa EIT ei ota kantaa, kuinka sopimusvaltion tulisi lainsäädännössään huomioida Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset tai mihin toimenpiteisiin sopimusvaltion tulisi sopimusrikkomuksen johdosta ryhtyä. Tilanteessa, jossa kansallinen lainsäädäntö on ristiriidassa tai se ei muuten vastaa ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia, tulee sopimusvaltion ryhtyä toimenpiteisiin kansallisen lainsäädännön muuttamiseksi.⁵⁰

2.5 Oikeussuojakeinojen käyttö

Oikeussuojakeinot korostuvat hallintoasioissa, jotka ovat yleensä kirjallisia päätöksiä. Kirjallisiin hallintopäätöksiin voi hakea muutosta tekemällä esim. hallintovalituksen tai kunnallisvalituksen, jonka vaadittava esimuoto on pääsääntöisesti oikaisuvaatimus.⁵¹

Hallintoprosessin oikeussuojakeinot eivät ole käyttökelpoisia välittömässä julkisen vallan käytössä⁵². Tosiasiallisiin hallintotoimiin kuuluvista päätöksistä, joista ei saa kirjallista päätöstä, on mahdotonta valittaa. Esimerkiksi poliisin tekemästä turvatarkastuksesta ei pysty laatimaan hallintovalitusta, koska siitä ei saa kirjallista päätöstä. Poliisin suorittamasta turvatarkastuksesta ja sen perusteista pystyy sen sijaan kantelemaan esimerkiksi ylemmälle esimiehelle tai eduskunnan oikeusasiamiehelle. Tosiasiallisten toimien pääasiallinen laillisuusvalvontamuoto onkin kantelu.⁵³

Ylemmälle viranomaiselle tai esimiehelle tehdyssä kantelussa on hallintolaki soveltuville osin käytössä. Asiaa säädellään hallintolain (6.6.2003/434) 4§:n 2 ja 3 momenteissa. Käytössä ovat hallintolain säädökset asian ratkaisusta ja päätöksen tiedoksiannosta. Sen sijaan ylimmille laillisuusvalvoijille tehdyssä kantelussa ei hallintolaki ole sovellettavissa. Ylimpien laillisuusvalvoijien kohdalla sovelletaan erityislakeja.⁵⁴ Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin kansliassa sovelletaan hallintolakia muiden hallintoasioiden kuin kanteluiden käsittelyyn⁵⁵. Virkarikosasiaa tutkittaessa so-

⁵⁰ Pellonpää 2005: 189.

⁵¹ Mäenpää 2005: 9–10.

⁵² Mäenpää 2005: 138.

⁵³ Laakso ym. 2006: 98–100.

⁵⁴ Laakso ym. 2006: 101.

⁵⁵ Kulla 2008: 88.

velletaan esitutkintalakia ja pakkokeinolakia (30.4.1987/450). Lainkäyttöasiat eivät kuulu hallintolain käyttöpiiriin⁵⁶.

Hallintoprosessin vireille tulo ei estä asian samanaikaista käsittelyä siviili- tai rikosoikeudellisesti. Niissä kuitenkin arvioidaan asiaa eri säännösten ja oikeudellisten perusteiden kannalta. Asianosaisella on itsenäinen oikeus vaatia virkamiestä rikosoikeudelliseen ja vahingonkorvausvastuuseen virheestä. Lailla voidaan tarkemmin säädellä syytteenpanoa ja prosessin kulkua, mutta syyteoikeutta ei voida poistaa, koska se taataan perustuslain 118 §:ssä.⁵⁷

2.6 Yhteenveto

Viranomaisilta edellytetään lain mukaan toimimista. Viranomaisten päätösten on perustuttava lakiin, eikä viranomainen voi luoda itselleen toimivaltaa. Lainkäyttöä rajaavana tekijänä sovelletaan hyvän hallinnon periaatteita, jotka ovat samalla myös osa ennakkoivaa valvontaa. Periaatteita sovelletaan hallintotoimintaan ja tosiasialliseen toimintaan. Jälkikäteisenä valvontana toimii valitus, jota voi käyttää kirjallisen valituskelpoisen päätöksen saatuaan. Tosiasiallisissa hallintotoimissa on pääsääntöinen valvontatapa hallintokantelu.

Hallintokantelun voi tehdä ylemmälle esimiehelle tai ylimmille laillisuusvalvojille. Tämän lisäksi kansalainen voi nostaa oikeusprosessin esim. virkarikoksesta ja hakea oikeusteitse korvausta virkamiehen aiheuttamasta vahingosta. Hallintokantelun seurauksena ei voida tuomita rikosoikeudelliseen vastuuseen tai vahingonkorvauksiin. Asianosaisella on vaihtoehtoina tehdä kantelu ylemmälle esimiehelle tai viranomaiselle, ylemmälle laillisuusvalvojalle tai aloittaa rikos- tai vahingonkorvausprosessi.

⁵⁶ Laakso ym. 2006: 100–101.

⁵⁷ Koskinen & Kulla 2005: 213.

3. SISÄINEN JA ULKOINEN LAILLISUUSVALVONTA

3.1 Viranomaisen sisäisesti suorittama laillisuusvalvonta

Suomen perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Hallinnon alaisuus- ja vastuusuhteista sekä työhöhdollisistä suhteista johtuu, että hallinnon tulee kontrolloida toimiensa lainmukaisuutta itse. Sisäisen valvonnan järjestämisestä, riittävydestä ja asianmukaisuudesta vastaa viraston tai laitoksen johto.⁵⁸

Valtionvarainministeriön vuonna 2012 tekemän laillisuusvalvontatutkimuksen mukaan ministeriöiden välillä on eroja siinä, kuinka laillisuusvalvonta on hoidettu ja ohjeistettu. Sisäisen laillisuusvalvonnan merkitys perustuu osittain ennaltaehkäisevän vaikutukseen viranomaistoiminnassa. Valtiovarainministeriön tutkimuksen pohjalta pyritään lisäämään viranomaisten laillisuusvalvonnan kokonaisvaikuttavuutta niin kanteluiden käsittelyn kuin valvontaresurssien tehokkaamman suuntaamisen osalta. Tutkimuksessa on lakialoitteita, joilla pyritään tehostamaan viranomaisten suunnitelmallisuutta ja ennaltaehkäisevää toimintaa ohjaus- ja valvontatoimenpiteissä.⁵⁹

Tutkimuksessa nostettiin esille sisäasiainministeriön ohjeistus koskien laillisuusvalvontaa sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla⁶⁰. Sisäasiainministeriö uudisti ohjeensa kovasti julkisuutta saaneen ns. Helsingin huumeepoliisiasian jälkeen, jonka tutkinnasta kanneltiin valtioneuvoston oikeuskanslerille. Oikeuskansleri ei löytänyt suoranaisia laittomuuksia tutkinnasta, mutta havaitsi, että sisäasiainministeriön silloisessa ohjeistuksessa oli epäselvyyksiä mm. tutkinnan kohteen oikeuksissa. Oikeuskansleri teki ehdotuksen sisäasiainministeriölle sisäisen laillisuusvalvonnan tilan selvittämisestä. Sisäasiainministeriön tuli ilmoittaa mahdollisista toimenpiteistä asiassa 31.12.2010 mennessä.⁶¹

⁵⁸ Heuru 2003: 410–411.

⁵⁹ Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2012: 20–22.

⁶⁰ Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2012: 22.

⁶¹ Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 21.06.2010: 21.

3.1.1 Poliisihallinnon ongelmat vanhan ohjeistuksen aikana

Poliisihallinnossa hallintokanteluihin vastaaminen koetaan ongelmallisena epäselvän juridisen aseman vuoksi. Poliisimiehen näkökulmasta asiaa ei pidetä ollenkaan selvänä ja yksinkertaisena. Erityisesti poliisihallinnossa voimassa ollut aiempi laillisuusvalvontaohje, joka kumottiin ja korvattiin uudella 01.09.2011, herätti kysymyksiä poliisimiehen oikeusturvasta. Vanhassa laillisuusvalvontaa koskevassa ohjeessa otettiin niukasti kantaa siihen, kuinka valvonta tulee suorittaa ja mitä oikeuksia valvottavalla on⁶². Esimerkiksi ns. Helsingin huumeepoliisiasiaassa helsinkiläiset huumeepoliisit kantelivat valtioneuvoston oikeuskanslerille sisäasiainministeriön poliisiosaston toiminnasta. Kantelijoiden näkemyksen mukaan poliisiosasto alkoi aluksi tutkia asiaa sisäisen laillisuusvalvonnan keinoin, vaikka jo laillisuusvalvonnan aloittamisen aikaan oli tehty päätös esitutkinnan käynnistämisestä.⁶³

Vastauksessaan ns. Helsingin huumeepoliisiasiaan valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa, että sisäinen laillisuusvalvonta ei ole virkarikosten esitutkintaa. Sisäisessä ja ulkoisessa laillisuusvalvonnassa ei noudateta esimerkiksi esitutkintalain säädöksiä tai oikeudenkäynnistä rikosasioissa (1.1.1734/4) annetun lain säädöksiä. Oikeuskanslerin kannan mukaan, mikäli laillisuusvalvonnassa tulee epäily siitä, että kysymyksessä saattaisi olla esitutkintalain 14 §:n 2 momentin⁶⁴ tilanne eli epäilty poliisirikos, ei laillisuusvalvonnan keinoin saisi pyrkiä vahvistamaan rikosepäilyjä. Poliisiin kohdistuvan rikosepäilyn tullessa kysymykseen pitäisi tilanteesta ilmoittaa aina syyttäjälle. Valtioneuvoston oikeuskansleri Jonkka toteaa ns. Helsingin huumeepoliisiasiaassa antamassa päätöksessään myös seuraavaa:” *Laillisuusvalvonnan kohteena olevan henkilön asema voi tietyissä tapauksissa muodostua jossain määrin ongelmalliseksi.*”⁶⁵

⁶² Sisäasiainministeriön määräyskokoelma 17.5.2006: 4.

⁶³ Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 21.06.2010: 7–10.

⁶⁴ ETL 14§ 2 mom. Poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkintaa johtaa kuitenkin aina virallinen syyttäjä lukuun ottamatta sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) mukaisessa menettelyssä käsiteltäviä asioita. (27.8.2010/760). Laki tulee muuttumaan 1.1.2014 muotoon: Poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkintaa johtaa kuitenkin aina virallinen syyttäjä lukuun ottamatta rikosakkoasiana ja rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltäviä asioita.

⁶⁵ Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 21.06.2010: 15–16.

3.1.2 Uusi ohjeistus 01.09.2011 alkaen

Sisäasiainministeriön uusi ohje koskien sisäistä laillisuusvalvontaa toteaa laatuvaatimuksissaan:

"Sisäinen laillisuusvalvonta ei ole rankaisevaa. Epäiltyyn lain vastaiseen menettelyyn on kuitenkin aina puututtava ja asiaa selvitettävä riittävässä laajuudessa. Tarvittaessa epäilty lainvastainen menettely on saatettava virkamiesoikeudelliseen tai rikosoikeudelliseen menettelyyn arvioitavaksi. Hallinnon sisäisessä laillisuusvalvonnassa ei tehdä esitutkintaan eikä lainkäyttöön kuuluvia toimenpiteitä."⁶⁶

Ohjeistuksessa todetaan, että mikäli laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa esitetään väite rikoksen tapahtumisesta tai muuten havaitaan, että on syytä epäillä rikosta, on asia siirrettävä toimivaltaisen esitutkintaviranomaisen tutkittavaksi. Jos poliisimiehen kohdalla on syytä epäillä rikoksen tapahtuneen, ei laillisuusvalvonnalla tule yrittää vahvistaa rikosepäilyjä. Tällöin asiasta tulee ilmoittaa syyttäjälle, joka tekee päätöksen jatko-toimista, jollei kyseessä ole rikesakko- tai rangaistusvaatimuksella käsiteltävästä asiasta. Ainoastaan syyttäjällä on toimivalta arvioida esitutkintalain 14 §:n 2 momentin mukaisia rikosepäilyjä, joissa poliisimiestä on syytä epäillä rikoksesta.⁶⁷

Sisäisessä laillisuusvalvonnassa, jota toteutetaan ylempien esimiesten toimesta, noudatetaan samankaltaista menettelyä kuin ulkopuolisen käynnistämän hallintokantelun käsittelyssä. Laillisuusvalvontaa suorittavalla viranomaisella on velvollisuus kuulla, pääsääntöisesti kirjallisesti, laillisuusvalvonnan kohdetta. Tarvittaessa kuuleminen voidaan järjestää myös suullisesti. Kuultavalle on ilmoitettava kuulemistilaisuudesta riittävän aikaisin ja hänelle on ilmoitettava kuulemisen syy. **Laillisuusvalvonnan kohteelle on ilmoitettava oikeudesta olla antamatta selvitystä tai selitystä sellaisesta asiasta, joka saattaisi hänet hallintoasiassa rikossyytteen vaaraan.**⁶⁸

Laillisuusvalvonnan kohteelle on annettava kirjallinen perusteltu ratkaisu asian ratkaisemisen jälkeen. Ratkaisusta tulee selvitä onko tutkittava toiminut asiassa lainvastaisesti tai muuten moitittavasti, sekä mihin toimenpiteisiin tämä mahdollisesti johtaa. Seuraa-

⁶⁶ Sisäasiainministeriön määräyskokoelma 26.8.2011: 2.

⁶⁷ Sisäasiainministeriön määräyskokoelma 26.8.2011: 5.

⁶⁸ Sisäasiainministeriön määräyskokoelma 26.8.2011: 6–7.

muksia saattavat olla esimerkiksi huomautus, käsityksen lausuminen tai mahdollinen rikoksen esitutkinta.⁶⁹

3.2 Hallintokantelun tekeminen

Kantelu voidaan määritellä ilmoitukseksi julkisessa hallintotoiminnassa tapahtuneesta virheellisyydestä, lainvastaisuudesta, epäasianmukaisuudesta, laiminlyönnistä tai hyvän hallintotavan vastaisuudesta. Edellä oleva kantelun tunnusmerkistö pätee ylemmille laillisuusvalvojille tehtävään ulkoiseen laillisuusvalvontaan ja muulle ylemmälle viranomaiselle tehtävään kanteluun eli sisäiseen laillisuusvalvontaan.⁷⁰

Oikeusvaltion keskeisiin tunnuspiirteisiin kuuluu julkisen vallankäytön lainalaisuus, viranomaisten päätösten laillisuuden valvonta ja yksilön oikeusturvan suojaaminen. Hallintotoiminnan laillisuus tulee voida saattaa toimivaltaisen tuomioistuimen ratkaistavaksi, kun viranomaisen päätös koskee yksilön oikeuksia, velvollisuuksia tai etuja. Oikeusturvan kohteen voivat myös olla tosiasialliset hallintotehtävät tai muut hallintotehtävien hoitamisen muodot. Keskeisiä oikeusturvan kohteita ovat myös erilaisten julkisten palveluiden käyttö, kuten esim. sairaanhoito tai perusopetus. Välittömässä vallankäytössä kysymys saattaa olla esim. poliisipalveluista.⁷¹ Myös viranomaisen toimimattomuus tai jonkin tehtävän laiminlyönti voivat olla hallintokantelun kohteena⁷². Oikeusturvakeinot eroavat toisistaan riippuen siitä, onko kysymys hallinnollisesta päätöksenteosta vai tosiasiallisesta palvelutoiminnasta.⁷³ Erityisesti poliisipalveluiden osalta on kantelumahdollisuudella suuri merkitys, koska läheskään kaikkiin poliisin toimenpiteisiin ei ole muutoksenhakumahdollisuutta. Muutoksenhakumahdollisuuden puuttuessa on ylempien laillisuusvalvojien päätöksillä suuri merkitys kansalaisten oikeusturvalle.⁷⁴

⁶⁹ Sisäasiainministeriön määräyskokoelma 26.8.2011: 7.

⁷⁰ Mäenpää 2003: 168.

⁷¹ Mäenpää 2010: 151.

⁷² Mäenpää 2003: 440.

⁷³ Mäenpää 2010: 151.

⁷⁴ Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2011: 139.

Muutoksenhaku ja yleinen laillisuusvalvonta ovat repressiivisen oikeussuojan keskeisiä muotoja hallintoasioissa. Muutoksenhaun tärkein muoto on hallintovalitus, kun taas yleisessä oikeusvalvonnassa ja erityisesti jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa tärkein vireillepanomuoto on hallintokantelu.⁷⁵ Hallintokantelu tulee erottaa prosessuaalisesta kantelusta⁷⁶, joka on hallintolainkäytön ylimääräinen muutoksenhakukeino.⁷⁷ Hallintokantelu voidaan tehdä korkeammalle viranomaiselle, virkamiehen esimiehelle, ministeriölle, oikeusasiamiehelle, oikeuskanslerille tai jollekin erityiselle valvontaviranomaiselle kuten tietosuojavaltuutetulle.⁷⁸

Hallintokantelu ei ole varsinaisesti oikeusturvakeino, vaan se luetaan yleisen oikeusvalvonnan piiriin. Kantelua vastaanottavat viranomaiset eivät voi suoraan vaikuttaa alaisensa virkamiesten päätöksiin, eivätkä ne yleensä pysty vaikuttamaan alaisensa päätöksentekoon tai käyttäytymiseen velvoittavasti. Hallintokantelu ei siis ole muutoksenhakukeino, vaikka hallintokantelu saattaa johtaa päätöksen muuttumiseen. Välillisesti ylemmän viranomaisen toimintaa saattaa johtaa virheellisen hallintopäätöksen muuttamiseen korjaamismenettelyssä.⁷⁹ Valvottavat saattavat itse hallintokantelun kohteena ollessaan tarkastella omaa päätöksentekoaan ja muuttaa päätöstä, mikäli toteavat sen virheelliseksi. Hallintokantelu saattaa johtaa myös rikosoikeudellisiin syytetoimiin.⁸⁰ Hallintokantelu nähdään myös mahdollisuutena tehdä viranomaiselle aloitteita, hakeuksia ja ilmoituksia kehittäen näin viranomaisten toimintaa vastaisen varalle⁸¹.

Hallintokantelu nähdään yksilöllisenä oikeusturvakeinona erittäin tärkeänä, koska kansalaisten on mahdollista käyttää sitä varsin itsenäisesti, tarvittaessa ilman ulkopuolista lainopillista tuntemusta. Kantelut tulisi pyrkiä käsittelemään myös nopeasti ja viivytyksettä, erityisesti verrattuna muihin oikeusturvakeinoihin. Kanteluratkaisujen tulisi olla

⁷⁵ Mäenpää 2005: 440.

⁷⁶ Prosessuaalisella kantelulla tarkoitetaan ylimääräistä muutoksenhakua ja sen käyttö on tarkoin säädelty hallintolainkäyttölaissa. Prosessuaalinen kantelu voidaan tehdä hallintoasiassa, jossa käsittelyvaiheessa on tapahtunut menettelyvirhe, taikka itse päätös on epäselvä tai puutteellinen. Prosessuaalista kantelua ei siis voi tehdä esim. virkamiehen epäasiallisesta käyttäytymisestä. Hallintokantelu ei ole muutoksenhakukeino, joka vähentää sen tehoa oikeussuojakeinona. (Kulla 2012: 336).

⁷⁷ Laakso ym. 2006: 432.

⁷⁸ Mäenpää 2003: 441.

⁷⁹ Kulla 2012: 335–336.

⁸⁰ Laakso ym. 2006: 433.

⁸¹ Kulla 2012: 335.

selkeitä ja yksiselitteisiä, niissä tulisi välttää tuomioistuinkäsittelystä peräisin olevia mutkikkaita sanontoja ja rakenteita.⁸²

Kantelun käsittely on viranomaisessa hallintotoimintaa, ei hallintolainkäyttöä. Kantelukäsittelyssä on noudatettava hyvän hallinnon periaatteita, huolehdittava siitä, että asia tulee riittävästi selvitettyksi ja asianosaisten oikeudet on turvattava. Niitä, joita kantelu välittömästi koskee, on varattava tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain 4 §:n 3 momentin mukaan. Antaessaan lausunnon kanteluasiassa on virkamies jäävi osallistumaan kantelun johdosta viranomaiselta pyydettyjen selvitysten antamiseen.⁸³

3.2.1 Hallintokantelun muotovaatimukset

Hallintokantelun muotoa ei ole säädelty kovinkaan tarkasti. Hallintokantelu voidaan tehdä varsin vapaamuotoisesti, myöskään sen käsittelyä tai oikeusvaikutuksia ei ole säädelty. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään vuonna 1996 todennut, että hallintokantelun vapaamuotoisuus ja säätelemättömyys on positiivinen asia, koska tällöin sitä voidaan käyttää mahdollisimman laajasti erityyppisiin asioihin. Toisaalta sääntelyllä saatettaisiin parantaa hallintokantelun asemaa muiden oikeusturvakeinojen joukossa. Toistaiseksi kuitenkin hallintovaliokunta näkee vapaamuotoisuuden tärkeämpänä, kuin tarkemman sääntelyn. Näkemyksen mukaan yksittäisiin puutoksiin ja epäkohtiin menettelyssä voitaisiin puuttua tarkemmin sääntelyn avulla, mikäli tarve vaatii.⁸⁴

Hallintokanteluissa vireillepanovalta on kenellä tahansa, kaikilla kansalaisilla ja julkisyhteisöillä. Hallintokantelun voi tehdä siis muukin henkilö kuin asianosainen eli sen voi tehdä myös toisen asiasta tai yhteisestä asiasta. Myös viranomainen voi kannella toisen viranomaisen toiminnasta.⁸⁵ Oikeusasiamiehelle tehty kantelu ei edellytä oikeustoimikelpoisuutta, koska kysymys ei ole oikeustoimesta. Tämä mahdollistaa myös lapsien ja oikeustoimikelvottomien esimerkiksi vajaavaltaiten tekevän kanteluita. Kielikysymyksiin suhtaudutaan myös erittäin avoimesti. Suositus on tehdä kantelu suomeksi tai

⁸² PeVM 6/1996 s. 1.

⁸³ Laakso ym. 2006: 434.

⁸⁴ PeVM 6/1996 s. 1–2.

⁸⁵ Kulla 2012: 336; Kuusikko 2011: 250.

ruotsiksi, mutta tarvittaessa myös englanniksi. Käytännössä kuitenkin kantelut, jotka tulevat jollakin muulla kielellä, käännetään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian toimesta. Hallintokantelun tekeminen on maksutonta. Tietoa eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnasta ja kansliasta on saatavissa useilla eri kielillä.⁸⁶

Käytännössä hallintokantelun tekeminen, käsittely ja oikeusvaikutukset ovat saaneet vakiintuneemmat muodot. Hallintokantelun käsittely tapahtuu hallintomenettelyssä. Menettelyssä ei sovelleta hallintolakia, vaan käytössä ovat hyvän hallinnon perusteet ja periaate, jonka mukaan asianosaisten oikeudet on turvattava. Poikkeuksena on myös ylimmille valvontaviranomaisille eli oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle kohdistetut kantelut. Ylimmät laillisuusvalvojat eivät noudata hallintolakia laillisuusvalvonnassa. Ylimmille valvontaviranomaisille tehdyissä kanteluissa tulee kuitenkin huolehtia, että asia tutkitaan riittävän tarkasti.⁸⁷ Ylimmät laillisuusvalvojat ovat myös velvollisia noudattamaan hyvän hallinnon periaatteita⁸⁸.

Perusmuotoista hallintokantelua ei ole sidottu määräaikoihin muuten kuin poikkeustapauksissa. Oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies eivät tutki yli kaksi vuotta vanhoja asioita kuin poikkeustapauksissa.⁸⁹ Hallintokantelu voidaan tehdä ylemmälle viranomaiselle tai ylimmille laillisuusvalvojille kaikenkokoisesta viranomaistoiminnasta; käytännössä kanteluita tehdään kuitenkin eniten tosiasiallisesta viranomaistoiminnasta.⁹⁰ Kantelu on käytettävissä oleva oikeusturvamuoto myös tapauksissa, joista ei voi valittaa tai hakea päätökseen muuten muutosta, esim. valmistelutoimet. Hallintokantelu soveltuu siis tapauksiin, joissa muut hallintolainkäytön piirin oikeusturvakeinot eivät ole käytössä.⁹¹

Pääsääntöisesti hallintokantelu tulee tehdä kirjallisesti, mutta tekemuoto käsitellään tapauskohtaisesti. Tietyissä tapauksissa viranomaisen saattaa hyväksyä myös suullisen kantelun, mutta tämä tulisi myöhemmin vahvistaa kirjallisessa muodossa. Suullinen

⁸⁶ Kuusikko 2011: 250.

⁸⁷ Mäenpää 2003: 440–441.

⁸⁸ Kuusikko 2011: 291.

⁸⁹ Laakso ym. 2006: 433–434.

⁹⁰ Kulla 2012: 336.

⁹¹ Laakso ym. 2006: 433.

kantelu voi tulla kysymykseen esimerkiksi vammaisuuden vuoksi tai ylempään laillisuusvalvojan tarkistuskiirroksella voidaan vastaanottaa suullinen kantelu. Suulliset kantelut kirjataan tarvittaessa oikeusasiamiehen kanslian toimesta tutkittaviksi.⁹²

Laki ei aseta ylempälle laillisuusvalvojalle tehtävälle kantelulle suuria muodollisia edellytyksiä⁹³. Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä tiivistää 2 §:ssä vaatimukset seuraavasti:

"Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettusta asiasta".

Eduskunnan oikeusasiamiehen omista ohjeissa ohjeistetaan kantelutekijää hieman lakia tarkemmin. Kantelusta tulisi käydä yhteystietojen ja nimen lisäksi selville seuraavia asioita: kenen tai minkä viranomaisen toimintaa arvostellaan, mitä menettelyä tai päätöstä kantelija pitää lainvastaisena, miksi kantelija pitää menettelyä lainvastaisena tai virheellisenä ja onko asia vireillä tuomioistuimessa tai muualla.⁹⁴

Kantelun eduskunnan oikeusasiamiehelle voidaan siis tehdä vapaamuotoisesti, kunhan edellä mainitut seikat täyttyvät. Käytännössä kuitenkin esimerkiksi yhteystietojen puuttuminen kantelusta ei automaattisesti estä kantelun käsittelyä. Halutessaan oikeusasiamies voi käynnistää prosessin myös esimerkiksi nimettömän mielipidekirjoituksen perusteella. Nimettömiä kanteluita ei tutkita, mutta ne saattavat toimia laukaisevana tekijänä laillisuusvalvojan omalle tarkastukselle tai tutkinnalle.⁹⁵

3.2.2 Hallintokantelun tutkiminen ylempään viranomaisen toimesta

Hallintokantelua tutkiessa ylempi viranomainen tai virasto joutuu selvittämään asian tarvittavalla laajuudella. Selvittäessä asiaa tulee viranomaisen ottaa tarvittavat selvitykset asianosaisilta ja tarvittaessa selvittää asiaa myös muilla käytettävissä olevilla keinoilla.⁹⁶ Laki ei säätele selvityskeinoja tyhjentävästi, mutta harkitessaan selvityskeinoja

⁹² Kuusikko 2011: 249.

⁹³ Pajuoja & Pölönen 2011: 209.

⁹⁴ Eduskunnan oikeusasiamiehen internetsivut/kantelu.

⁹⁵ Kuusikko 2011: 249–250.

⁹⁶ Kulla 2012: 237.

viranomaisen on otettava huomioon hallinnon oikeusperiaatteet. Keinon valinnalla ei saa suosia tai syrjiä ketään asianosaisista. Erityisesti tulee huomioida suhteellisuusperiaate, jonka mukaisesti keinon tulee olla suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Viranomaisen tulee myös huomioida yhdenvertaisuuden ja puolueettomuuden periaatteet hankkiessa tietoja asian ratkaisua varten. Viranomaisen tulee hankkia tietoa monipuolisesti, eikä vain esimerkiksi yhtä osapuolta suosien.⁹⁷

Hallintokantelua tutkivan viranomaisen on tunnettava käsiteltävän asian tosiasialliset taustat eli seikat ja olosuhteet, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun. Hallintomenettelyssä tulee pyrkiä aineellisesti lainmukaiseen ja tosiasioita vastaavaan ratkaisuun. Asianosaisen kuulemisen lisäksi tulee viranomaisten selvittää ns. viran puolesta asian ratkaisuun käytettävä oikeusnormisto. Viranomaisen on tunnettava voimassa oleva lainsäädäntö, siihen liittyvät kansainväliset sopimukset ja Euroopan unionin oikeus. Viran puolesta toimimiseen velvoittaa hallintolain 33 §, joka säätelee myös viranomaisen velvollisuuden esittää, millaisia lisäselvityksiä asianosaisen tulee esittää asian ratkaisemiseksi. Asianosaisella on oikeus esittää oma näkemyksensä sovellettavista oikeusnormeista ja niiden tulkinnasta. Jos asianosainen vetoaa ulkomaiseen oikeusjärjestyksen osaan, tulee hänen esittää siitä selvitys.⁹⁸

Lähtökohtaisesti hallintokantelu selvitetään viranomaisjohtoisesti ns. virallisperiaatteen mukaan, jolloin viranomainen johtaa prosessin kulkua. Virallisperiaatteen mukaisesti asiaa selvitetään ns. tutkintamenetelmän mukaan, jolloin pääasiallinen selvitysvastuu on viranomaisella. Viranomaisen on hankittava tarvittavat selvitykset. Tutkintamenetelmässä viranomainen hankkii tarvittavaa tietoa asian ratkaisemiseksi pääsääntöisesti kuulemisilla. Kuulemisten lisäksi tulee hankkia tarvittaessa asiaan liittyviä selvityksiä muilta viranomaisilta tai hallinnonulkopuolisilta tahoilta. Hallintomenettely on pääsääntöisesti kirjallista, mutta tarpeen vaatiessa ja osapuolten niin halutessa voidaan kuuleminen järjestää suullisesti. Suullisen kuuleminen tulee kyseeseen silloin, kun kuultavalla on esimerkiksi vamma, joka estää kirjallisen esittämisen.⁹⁹

⁹⁷ Kulla 2012: 212–215.

⁹⁸ Kulla 2012: 207–208.

⁹⁹ Kulla 2012: 224.

3.2.3 Kuuleminen

Hallintokantelua selvittävän virkamiehen tulee suorittaa kuuleminen kaikille kanteluun liittyville asianosaisille ennen asian ratkaisua. Kuulemisella pyritään takaamaan kaikkien osapuolten oikeusturvan toteutuminen. Hallintokantelussa ei sovelleta suoraan hallintolakia ja sen säädöksiä kuulemisesta, mutta oikeusturvan toteutumisen kannalta asianosaisten¹⁰⁰ kuuleminen katsotaan asian selvittämisen kannalta välttämättömäksi.¹⁰¹ Oikeusturvan takaamiseksi kuuleminen tapahtuu käytännössä samankaltaisesti kuin hallintolaissa. Kuulemisperiaatetta tukee myös laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 9§, jonka mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen on kuultava valvottavaa ennen asian ratkaisemista, jos asia saattaa antaa aihetta arvostella hänen menettelyä.

Hallintolaissa korostetaan kuulemista ennakkollisena oikeussuojana. Kuulemista tukee myös perustuslain 21 §:n näkemys hyvän hallinnon takeista, jossa kuuleminen on yksi keskeisimmistä. Kuulemisella viranomainen pyrkii hankkimaan tarvittavaa tietoa asian ratkaisua varten, koska useimmiten kuultavalla on tietoja asian ratkaisuun vaikuttavista tosiasioista. Kuulemisen periaatetta korostetaan myös Euroopan unionin perusoikeusasiakirjassa 41 artiklassa (2000/C 364/01). Kuulemisesta säädelään useassa laissa¹⁰², mutta erityisesti säätelemättömissä tilanteissa tulee ottaa huomioon perustuslain ja Euroopan unionin säädökset kuulemisesta.¹⁰³

Kuuleminen pitää sisällään tilaisuuden lausua mielipiteensä ja antaa selityksensä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisemiseen. Kuuleminen on pääsääntö, josta voidaan poiketa vain lain osoittamissa tilanteissa. Kuulemismenettelyn on täytettävä laissa annetut vaatimukset.¹⁰⁴ Lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että asian-

¹⁰⁰ Kulla pohtii kirjassaan hallintomenettelyn perusteet, tuleeko hallintokantelijaa kuulla, jos asia ei häntä suoranaisesti koske, koska kantelija ei ole asianosainen, jos asia ei suoraan vaikuta hänen oikeuksiin tai etuihin. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa on Kullan mielestä parempi kuulla kantelijaa, kuin olla kuulematta. Kulla toteaa myös oikeuskanslerin ottaneen kannan, jonka mukaan erityisesti tilanteet, joissa kantelulla on korostunut merkitys oikeusturvakeinona tulisi kantelija kuulla. (2012: 244).

¹⁰¹ Kulla 2012: 244.

¹⁰² Esimerkiksi: hallintolain 34 §:ssä, lastensuojelulain (13.4.2007/417) 42 §:ssä ja kiinteistömuodostamislain (12.4.1995/554) 187 §:ssä.

¹⁰³ Mäenpää 2005: 382–383.

¹⁰⁴ Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2006: 61.

osaista on kuultava aina, kun voidaan olettaa, että hänen kuulemisellaan on merkitystä asian käsittelyyn ja ratkaisuun.

Kuulemisessa asianosaiselle annetaan mahdollisuus lausua mielipiteensä asiasta. Tämä käsittää hankitun tosiasia aineiston ja sen lisäksi itse asian lain- tai tarkoituksenmukaisuuden. Kuulemisen lisäksi asianosaiselle on varattava mahdollisuus antaa selitys vaatimuksista ja selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian selvittämiseen. Selitys on asianosaisen tahdonilmaisu eli kannanottonsa tutkittava olevaan asiaan. Tutkittavassa asiassa mukana oleva asianosainen voi tukea selitystään uusilla selvityksillä. Selvityksiä ovat todisteet ja tosiasiatiedot. Selvitykset ovat tietoa käsiteltävistä asioista, niiden taustoista ja niitä tukevia todisteita.¹⁰⁵

Kuullessaan asianomaista on viranomaisen annettava tarvittavat tiedot kuulemisen aluksi. Viranomaisen on kerrottava asianosaiselle käsiteltävän asian tiedot ja siihen liittyvät selvitykset vaatimuksineen. Kuulemismenettelystä on olemassa myös yksityiskohtaisempia erityissäännöksiä esimerkiksi kilpailulaissa (12.8.2011/948). Viranomaisen on annettava kuultavalle tieto myös muista kuin julkisista asiakirjoista. Asianosaisjulkisuus ulottuu myös salassa pidettävään aineistoon eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta.¹⁰⁶

Viranomaisen on ilmoitettava asianosaiselle kuulemisen tarkoitus sekä määräaika selityksen antamiselle. Selityksen pyytävän viranomaisen on yksilöitävä, mistä asiasta on kyse ja mistä seikoista selitystä pyydetään. Viranomaisen on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat tai niiden kopiot kuulemisen kohteelle. Ilmoitus kuulemisesta ja selityksen antamisesta tulee pääsääntöisesti lähettää kirjallisesti, mutta myös sähköpostia voidaan käyttää lain sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (24.1.2003/13) 19 §:n mukaan. Hallintolain palveluperiaate korostaa, että viranomainen on velvollinen neuvomaan asianosaista menettelyn yksityiskohdista tarpeen vaatiessa.¹⁰⁷

Kuuleminen tapahtuu yleensä asian käsittelyn keskivaiheessa, jolloin viranomainen on muodostanut lähtökohdat asian käsittelylle. Asian käsittelyn edetessä on kuulemisia tar-

¹⁰⁵ Kulla 2012: 245–247.

¹⁰⁶ Kulla 2012: 251.

¹⁰⁷ Kulla 2012: 252.

peen vaatiessa suoritettava useita. Asianosaisen on pystyttävä ilmaisemaan käsityksensä kaikesta viranomaiseen tietoon tulevasta aineistosta.¹⁰⁸ Kuuleminen tapahtuu pääsääntöisesti kirjallisesti, mutta asian laatu huomioon ottaen voidaan kuuleminen hoitaa suullisesti, mutta tällöin viranomaisen on kirjattava esitetty selitys asiakirjaan¹⁰⁹.

Viranomainen, jota kuullaan hallintokantelussa kantelun kohteena, on vastattava kanteluun virkavelvollisuuden nojalla. Virkavelvollisuus edellyttää hänen kertovan asioista totuuden. Viranomaisen lausumiin liittykin luotettavuusoletus, niiden oletetaan olevan totta, jollei asiasta ole muuta näyttöä.¹¹⁰ Myös valtion virkamieslaki (19.8.1994/750) 14 §:n 2 momentti edellyttää virkamiehiltä hyvää ja asianmukaista käytöstä.

3.2.4 Kantelun käsittely viranomaisessa

Kanteluviranomaisen tutkimisvalta kohdistuu esimerkiksi toiminnan laillisuuden arviointiin. Hallintokantelun tutkinnassa voidaan arvioida myös onko noudatettu hyvän hallinnon periaatteita. Ensisijaisesti hallintokantelussa selvitetään hallintopäätöksen tai tosiasiallisen toiminnan laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden tulkinta. Kanteluun annetusta päätöksestä ei voi valittaa.¹¹¹

Kantelun johdosta kantelua käsitellyt ylempi viranomainen voi antaa huomautuksen, varoituksen virheellisestä toiminnasta tai ryhtyä vaadittaviin toimenpiteisiin virkavastuun toteuttamiseksi.¹¹² Virkavastuuta koskeva lainsäädäntö löytyy perustuslain 118 §:stä ja rikosoikeudellinen vastuu löytyy rikoslain (1989/792) 40 luvun säädöksistä. Virkarikoksina tulevat säädellyksi erityisesti vakavimmat virkavirheet, virka-aseman väärinkäyttö, virkavelvollisuuden rikkominen, lahjusrikokset ja julkistamisrikokset.

3.3 Ylimmät laillisuusvalvojat eli eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri

¹⁰⁸ Kulla 2012: 252.

¹⁰⁹ Laakso ym. 2006: 176.

¹¹⁰ Lehtimaja 1988: 517.

¹¹¹ Mäenpää 2003: 442.

¹¹² Mäenpää 2003: 442.

Ylintä laillisuusvalvontaa Suomessa suorittavat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Perussäännökset heidän tehtävistään, työnjaosta ja toimivalta on säädetty perustuslain 10 §:ssä. Tarkemmat säädökset löytyvät kummankin kohdalta laista: laki eduskunnan oikeusasiamiehestä ja laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (25.2.2000/193).¹¹³

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävät ja toimivalta ovat pitkälti samansisältöiset, poikkeuksena on oikeuskanslerin tehtävä valvoa valtioneuvostoa ja presidenttiä, mitä velvollisuutta ei ole eduskunnan oikeusasiamiehellä¹¹⁴. Oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista asioissa, jotka koskevat puolustusvoimia, vankiloita tai muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan tai joissa hänelle on asetettu muita vapauden rajoituksia. Tehtävien jako ei vaikuta kantelumenettelyyn. Kantelu voidaan sisällöstä riippumatta tehdä kummalle valvontaviranomaiselle tahansa. Valvontaviranomaisilla on velvollisuus siirtää asian käsittely toimivaltaiselle viranomaiselle.¹¹⁵ Erot tutkittavissa asioissa perustuvat vakiintuneeseen käytäntöön, osasta on säädetty laissa ja osasta oikeusasiamiehen johtosäännössä¹¹⁶. Ylimmille laillisuusvalvojille annetut vapaudet olla valvomatta jotakin tiettyä osa-alueetta ei estä laillisuusvalvojaa halutessaan tutkimasta siihen liittyvää kantelua tai tehdä oma-aloitteista laillisuusvalvontaa kyseisellä alueella¹¹⁷.

Oikeusasiamiehen valvonnan painopiste on viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta. Erityisesti oikeusasiamies valvoo laillisuuden ja hyvän hallintotavan noudattamista sekä ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamiehen valvonnan piiriin kuuluvat erityisesti suljetut laitokset ja puolustusvoimat. Oikeuskansleri valvoo myös julkishallintoa, mutta pääpaino on tuomioistuinten toiminnan asianmukaisuuden valvonnassa. Erityisesti valvonta keskittyy rangaistustuomioihin ja asianajajien toimintaan. Valvontatehtävien lisäksi ylimmillä laillisuusvalvojilla on oikeus tehdä aloitteita koski-

¹¹³ Laakso ym. 2006: 426–427.

¹¹⁴ Laakso ym. 2006: 427.

¹¹⁵ Mäenpää 2003: 435.

¹¹⁶ Mäenpää 2003: 434–435.

¹¹⁷ Kuusikko 2011: 172.

en lakeja ja määräyksiä, jos he katsovat laissa olevan puutteita tai voimassa olevat lait ovat epäselviä.¹¹⁸

Oikeusasiamiehen toimivaltuudet eivät tarkoita muodollista todistelun vastaanotamista esitutkintaa tai oikeudenkäyntiä muistuttavalla tavalla. Menettelytavat ovat yleensä joustavia. Oikeusasiamiehellä on oikeus pyytää virka-apua muilta viranomaisilta ja hänellä on kattava tiedonsaantioikeus. Oikeusasiamiehen oikeutta saada tietoja asioista ei ole rajattu millään tavalla.¹¹⁹

Oikeuskanslerilla on vastaavanlainen oikeus tietojensaantiin ja oikeusvirka-apuun kuin oikeusasiamiehellä. Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tietojensaantioikeus on kirjattu perustuslain tasolla.¹²⁰ Lähtökohtaisesti laillisuusvalvojilla on oikeus nähdä kaikki asiaan liittyvät asiakirjat, myös salaiset. Salaisia asiakirjoja ei välttämättä voida näyttää asianosaisille, mutta kantelijan tulee tietää, että laillisuusvalvojalla on pääsy hänen tapausta tutkiessaan kaikkeen asiaan liittyvään tietoon.¹²¹

Ylimmillä oikeusvalvojilla on käytössään laaja toimenpidevalikoima. Näitä ovat esim. virkasyytteen nostaminen, huomautus, käsityksen lausuminen, suositus, esityksen tekeminen ja muut kannanotot. Toimenpiteitä luokitellaan ankariksi ja lieviksi niiden sitovuuden mukaan. Ankaraksi luetaan esim. virkasyytteen nostaminen ja lieväksi huomautuksen antaminen.¹²² Suosituksen antaminen ei sido viranomaista lainkaan. Eduskunnan oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla on oikeus ajaa syytettyä itse tuomioistuimessa tai määrätä syyte nostettavaksi valvontaansa kuuluvassa asiassa.¹²³

3.3.1 Ylimmille laillisuusvalvojille tehdyn kantelun erityispiirteet

Kanteleminen ei edellytä muiden muutostenhakukeinojen käyttöä ensisijaisesti. Oikeus-
suojakeinojen käyttämättä jättäminen ei estä asian käsittelyyn ottamista. Yleisenä käy-

¹¹⁸ Kuusikko 2011: 168.

¹¹⁹ Pajuoja & Pölonen 2011: 215–216.

¹²⁰ Laakso ym. 2006: 427.

¹²¹ Kuusikko 2011: 287.

¹²² Hautamäki 2004: 114–115.

¹²³ Mäenpää 2005: 434.

täntönä on, että asiaa ei tutkittaisi samaan aikaan toisessa viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Käytännössä siis pyritään varomaan tilannetta, jossa ylin oikeusvalvoja lausuisi asiasta, joka on tuomioistuimen käsittelyssä. Tilanne on sattumanvarainen, koska kattavaa tietoa tuomioistuinkäsittelyssä olevista asioista ei ole.¹²⁴

Hallituksen esityksessä HE 205/2010 vp, jossa esitetään eduskunnalle eduskunnan oikeusasiamiestä ja valtioneuvoston oikeuskansleria koskevan lain muuttamista, edellytettäisiin valvontaviranomaisten ohjeistavan kantelijaa, mikäli kantelu on vajavainen. Virallisperiaatteen mukaisesti viranomainen hankkii viran puolesta tietyt selvitykset ja asiakirjat.¹²⁵ Ohjeistamista tulisi käyttää myös tilanteissa, joista periaatteessa voisi kannella, mutta jollakin paremmin oikeusturvaa tarjoavalla keinolla olisi paremmat menestymisenmahdollisuudet. Valinnanvapaus säilyisi kantelijalla, mutta oikeusasiamies kertoisi hänelle tehokkaammasta ja tarkoituksenmukaisemmasta keinosta.¹²⁶

Ylimpien valvontaviranomaisten päätökset eivät saa oikeusvoimaa. Mikäli ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisujen jälkeen kantelijan tietoon tulee uusia seikkoja liittyen tapaukseen, on tapaus mahdollisuus ottaa uudestaan käsittelyyn¹²⁷. Tutkimuskynnys tosin nousee, mikäli samasta asiasta kannellaan useasti, eikä asiassa ole selkeästi havaittavissa uusia seikkoja¹²⁸.

3.3.2 Kantelun siirto toiselle toimivaltaiselle viranomaiselle

Kanteluiden käsittelyä koskeva lakimuutos toi ylimmille laillisuusvalvontaviranomaisille oikeuden siirtää kantelun käsittely toiselle toimivaltaiselle viranomaiselle. Ennen lakimuutosta vuonna 2011 oli kantelun siirto mahdollista vain ylimpien valvontaviranomaisten, siis eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin välillä. Ylimmät laillisuusvalvontaviranomaiset voivat siirtää asian käsittelyn muulle toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on asian laadun vuoksi perusteltua. Siirrosta tulee ilmoit-

¹²⁴ Pajuoja & Pölönen 2011: 210–211.

¹²⁵ HE 205/2010 vp s. 10–11.

¹²⁶ Kuusikko 2011: 276.

¹²⁷ HE 205/2010 vp s. 11.

¹²⁸ Kuusikko 2011: 256.

taa kantelijalle.¹²⁹ Siirtomahdollisuus tehostaa ylimpien laillisuusvalvojen toiminnan mahdollisuuksia ja kantelijan oikeussuojan tehokkuutta, koska tällöin kantelu on mahdollisesta ohjata toimivaltaiselle viranomaiselle esimerkiksi muutoksenhakua varten. Toisaalta siirtomahdollisuuden on nähty heikentävän kantelijan mahdollisuutta valinnanvapauteen kantelun käsittelijän suhteen.¹³⁰

Ennen lakimuutosta kanteluista siirrettiin osa Valtakunnansyyttäjänvirastolle käytännön syistä. Siirrettyjä kanteluita olivat sellaiset, joissa eduskunnan oikeusasiamiehellä tai valtioneuvoston oikeuskanslerilla ei ollut toimivaltaa puuttua asiaan, mutta asian laatu kuitenkin edellytti viranomaisten toimenpiteitä. Siirtäminen on perusteltua esimerkiksi silloin, kun kyse on yksityishenkilöihin tai viranomaisen menettelyyn kohdistuva rikosepäily.¹³¹

Täysin ongelmattomana ei voida lakimuutoksen tuomaa siirto-oikeutta pitää. Ongelmaksi muodostui siirtomahdollisuus ilman kantelijan suostumusta. Nyt kantelu voidaan siirtää viranomaiselle ilman kantelijan suostumusta. Kantelijalla on saattanut olla jokin syy jo alunperin, miksi hän ei ole tehnyt kantelua viranomaiselle suoraan, vaan on tehnyt sen ylimmälle laillisuusvalvojalle. Toisen ongelman muodostaa kantelijan kanteluun liittämä luottamuksellinen materiaali, joka saattaa olla tarkoitettu vain ylimmän laillisuusvalvojan käyttöön, ei toimitettavaksi muille viranomaisille, jotka sinänsä olisivatkin toimivaltaisia. Kuuleminen siirtoasiassa ei ole pakollista, mutta edellä mainitut seikat huomioiden se toteuttaa hyvän hallinnon periaatteita. Ylimpien laillisuusvalvojen tulee kuitenkin ilmoittaa siirrosta kantelijalle ja suorittaa jälkikäätiseuranta asiaa käsittelevälle viranomaiselle.¹³²

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ottanut kantaa riittävän oikeussuojan toteuttamiseen tuomiossa Erkan Egmez v. Kypros 21.12.2000, jossa Egmez valitti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen Kyproksen hallituksen ratkaisusta. Valittaja oli kannellut Kyproksen oikeusasiamiehelle poliisin pahoinpidelleen häntä kiinnioton yhteydessä.

¹²⁹ Pajuoja & Pölönen 2011: 477.

¹³⁰ Kuusikko 2011: 276.

¹³¹ Pajuoja & Pölönen 2011: 477.

¹³² Kuusikko 2011: 278–283.

Oikeusasiamies oli tutkinut asiaa ja laittanut raportin eteenpäin valtioneuvostolle, parlamentille ja oikeuskanslerille. Raportti ei johtanut toimenpiteisiin. EIT arvostelee tuomiossaan oikeusasiamiehen ja Kyproksen viranomaisten toimintaa. Oikeusasiamiehen tutkintaa pidettiin puolueettomana, mutta riittämättömänä, koska hänellä ei ole rangaitusvaltaa. Asia olisi tullut EIT:n tuomion mukaan saattaa esitutkintaan ja käsittelyyn tuomioistuimeen. Tuomiossaan EIT katsoi, että valittajan oikeutta tehokkaaseen oikeus-suojakeinoon oli loukattu.¹³³

3.3.3 Kantelun käsittelyn ylimmissä laillisuusvalvontaviranomaisissa

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin kantelututkintaa koskevat säädökset muuttuivat 1.6.2011 alkaen. Lain voimaantulossa ei ollut voimaantulosäännöksiä, vaan sen katsottiin soveltuvan myös jo tutkinnassa oleviin tapauksiin. Poikkeuksena kahden vuoden vanhentumisaika, joka koskee vain 1.6.2011 jälkeen vireille tulleita tapauksia. Olennaisin muutos tapahtui kanteluiden tutkintaa koskevassa sääntelyssä. Uudistus mahdollistaa *harkinnanvaraisuuden* päätöksessä ottaa asia tutkintaan tai olla tutkimatta.¹³⁴ Uudistuksella tavoiteltiin laillisuusvalvonnan tehostumista lyhyemmillä käsittelyajoilla ja pyrittiin parantamaan oikeusasiamiehen mahdollisuuksia tehdä oma-aloitteista valvontaa ja tarkistuskiirroksia. Taustalla olivat perustuslakivaliokunnan näkemykset toiminnan tehostamiseksi.¹³⁵

Aiemmin eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla oli velvollisuus tutkia kaikki heille tehdyt kantelut, jotka ylittävät *aihetta epäillä* – tutkintakynnyksen. Tutkintakynnys sääntö johti tilanteeseen, jossa lähes kaikki kantelut tutkittiin *täysimittaisella* tutkinnalla. Täysimittaisessa tutkinnassa hankitaan kantelun kohteelta virallinen selvitys tai lausunto asiasta. Lausunnot hankitaan mahdollisesti myös muilta viranomaisilta ja mahdollisesti myös useaan kertaan. Täysimittainen tutkinta vei ison osan käytössä olevista työresursseista. Täysimittaisten tutkintojen osuus oli esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehellä yleiseen eurooppalaiseen tasoon nähden kolminkertainen. Syy korkeaan tasoon oli lain aiemmassa sanamuodossa, joka velvoitti täysimittai-

¹³³ EIT tapaus Ekan Egmez v. Kypros (21.12.2000): k. 98.

¹³⁴ Pajuoja & Pölönen 2011: 471–472.

¹³⁵ Kuusikko 2012: 280.

seen tutkintaan aihetta epäillä – kynnyksen täytyessä. Täysimittainen tutkinta oli velvollisuus suorittaa, vaikka kysymyksessä olisikin ollut vähäinenkin menettelyvirhe, jolla ei ollut vaikutusta lopputulokseen tai joka ei vaikuttanut perus- tai ihmisoikeuksien toteutumiseen. Kriteeri ei ottanut huomioon asian vakavuutta tai laatua, vaan käsitteli kaikkia kanteluita samalla tavalla. Kantelua koskevat sanamuodot eivät myöskään huomioineet mahdollisuutta, että vaikka kannellussa asiassa ei ole mitään lainvastaista tai virkavelvollisuuksien vastaista, voi kantelun tutkiminen olla sitä huolimatta perusteltua.¹³⁶ Tutkiminen lainvastaisuudesta huolimatta korostaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamis- ja valvontatehtävää, joka on usein yksittäisen kanteluasian tutkintaa ja käsittelyä laajempi asia¹³⁷.

Uudet säännökset antavat mahdollisuuden harkita, koska täysimittaista tutkintaa käytetään. Uudet säännökset mahdollistavat harkinnan ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin ja hankkia *tarpeelliseksi katsottu selvitys* asiasta. Nämä pienet sanamuutoksen laissa mahdollistavat nopeamman käsittelyn ja resurssien kohdentamisen vakavampiin tapauksiin, kun kaikissa aihetta epäillä – tapauksissa ei tarvitse suorittaa täysmittaista tutkintaa. Tämän lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehelle lisättiin jo aiemmin valtioneuvoston oikeuskanslerilla ollut oikeus ottaa asia *muusta syystä* käsiteltäväkseen. Asia voidaan ottaa tutkittavaksi esimerkiksi perus- tai ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta, vaikka asiassa ei sinänsä olisi mitään lain vastaista tai virheellistä tapahtunutkaan.¹³⁸

Suurimmassa osassa ylimpien laillisuusvalvojen tekemästä valvonnasta esiin tulevat virheet ovat niin vähäisiä, että niihin ei ole tarvetta eikä mahdollisuutta puuttua rikosoikeudellisin keinoin. Näin siitäkin huolimatta, että virkarikoksia koskee ns. vähäisyyskynnys¹³⁹. Pääasiassa kyseessä on ylimpien laillisuusvalvojen suorittamasta hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisesta ja virkamiesten virkavelvollisuuksien noudattamisesta.¹⁴⁰ Laillisuusvalvojen ei tarvitse rajata tutkintaa vain kantelussa esitettyihin seikkoihin, vaan heillä on oikeus tutkia asiaa haluamallaan laajuudella. Tällä korostetaan

¹³⁶ Pajuoja & Pölönen 2011: 469–470; Kuusikko 2011: 260–264.

¹³⁷ Kuusikko 2011: 256.

¹³⁸ Pajuoja & Pölönen 2011: 471–472.

¹³⁹ Vähäisyyskynnys = "eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen" (Rikoslaki 40 luku 10§).

¹⁴⁰ Pajuoja & Pölönen 2011: 473–474.

kantelun muodollista vapautta ja kenen tahansa mahdollisuutta tehdä kantelu itsenäisesti ilman oikeusoppineen apua.¹⁴¹

3.3.4 Selvitysten hankkiminen

Noin 30 % tutkintaan tulevista kanteluista, tutkitaan edelleen ns. täysimittaisessa menettelyssä. Kantelun kohteelta pyydetään lausunto tutkittavan olevasta asiasta. Tarvittaessa lausuntoja pyydetään useita kertoja.¹⁴² Kantelun kohteen kuuleminen, ei perustu hallintolainmenettelyyn, koska hallintolain soveltamisrajauksen 4§:n 2 momentin mukaisesti oikeusasiamiehen kanteluasioiden käsittelyssä ei noudateta hallintolakia. Kanteluiden käsittelyssä noudatetaan lakia eduskunnan oikeusasiamiehestä. Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 9 § edellyttää oikeusasiamiehen antavan valvottavalle mahdollisuuden tulla kuulluksi, jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä. Kantelun kohdetta ei tarvitse siis kuulla, jos kantelun tutkinta esimerkiksi lopetetaan toimivallan puuttumisen takia heti alkuvaiheessa.

Kuulemis-, selvitys- ja vastinepyyntövaiheet liittyvät ns. täysimittaiseen menettelyyn. Täysimittaisessa menettelyssä pyydetään kantelun kohteelta ja tarvittaessa tämän esimieheltä ja virastolta selitys, selvitys tai lausunto. Vastineita pyydetään tarvittava määrä, jotta asia saadaan selvitettyksi tarpeellisella laajuudella asian ratkaisemiseksi.¹⁴³ Oikeusasiamiehellä on perustuslain 111§:n mukaan oikeus saada viranomaiselta tarvittava selvitys asian käsittelyä varten. Viranomaisen vastaus eduskunnan oikeusasiamiehen vastinepyyntöön on muodoltaan vapaamuotoinen lausunto¹⁴⁴.

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 6:s § säättää, että eduskunnan oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaiselta virka-apua. Virka-apua pitää sisällään yksittäisten virkamiesten antamat selvitykset selvitettävänä olevan asian kulusta. Virkamiehen tulee vastata totuuden mukaisesti ja asia objektiivisesti esitettynä.¹⁴⁵ Virkamiehen virantoimitusvelvollisuuksiin katsotaan kuuluvan velvollisuus myötävaikuttaa oikeusasiamiehen

¹⁴¹ Kuusikko 2011: 250–251.

¹⁴² Kuusikko 2011: 290.

¹⁴³ Kuusikko 2011: 301.

¹⁴⁴ Kuusikko 2011: 298–305.

¹⁴⁵ Lehtimaja 1988: 518.

tutkiman asian selvittämiseen. Lähtökohtaisesti kanteluun vastaaminen on virkatehtävä, jolloin virkamies on virkavelvollisuutensa nojalla velvollinen vastineessaan kertomaan asiasta kaikki tieto, myös sellainen, joka saattaa osoittaa toimineen virassaan virheellisesti tai moitittavasti. Totuudessa pysyminen on yksi virkamiehen virkavelvollisuuksista.¹⁴⁶

Kanteluiden käsittelystä ei ole olemassa yleisiä säädöksiä. Hallintokanteluita tutkittaessa tulee kuitenkin huolehtia siitä, että hyvän hallinnon periaatteet toteutuvat ja turvataan niiden henkilöiden oikeudet, jota asia koskee. Hyvän hallinnon oikeusperiaatteet sekä menetykselliset vaatimukset esteellisyydestä, kuulemisesta, selvittämisestä ja tiedottamisesta ovat voimassa.¹⁴⁷

Oikeusasiamiehen tutkintatoimet eivät tarkoita muodollisia kuulusteluja tai todistelun vastaanottamista esitutkintaan tai oikeudenkäyntiin verrattavalla tavalla. Muodollisen menettelyn puute tarkoittaa, että tutkintatoimivaltuudet ovat laajat ja menettely on erittäin joustava.¹⁴⁸ Viranomaisten ja virkamiesten selvityksillä on suuri merkitys kanteluita ratkaistaessa. Virkamiehet antavat selvityksensä virkavastuulla. Viranomaisten selvitysten oletetaan olevan tosia, ellei toisin voida toteen näyttää. Mikäli virkamies antaa selvityksessään vääriä tietoja, hän saattaa syyllistyä virkavirheeseen. Virkamiehellä on siis totuudessa pysymisvelvollisuus antaessaan selvitystä ylimmille laillisuusvalvojille.¹⁴⁹

3.3.5 Ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltuudet

Ylimmillä laillisuusvalvojilla on useita mahdollisuuksia puuttua havaittuihin epäkohtiin. Heidän keskeiset valvontatoimensa ovat samansisältöisiä. Puuttumiskeinot voidaan jakaa lieviin ja ankariin. Ankaria ovat esimerkiksi syytteen nostaminen tai esityksen tekeminen virheellisen asian korjaamiseksi. Lieviä keinoja ovat huomautuksen antaminen, jos valvottava on menetellyt virheellisesti tai lainvastaisesti, mutta syytteen nostaminen tai kurinpitomenettely eivät ole tarpeen. Lieväksi lasketaan myös suositus. Ylimmät

¹⁴⁶ Kuusikko 2011: 298–305.

¹⁴⁷ Kuusikko 2011: 313–314.

¹⁴⁸ Pajuoja & Pölönen 2011: 215.

¹⁴⁹ Koskinen P. 1997: 101–102; Lehtimaja 1988: 517.

valvojat voivat myös pyytää kiinnittämään huomiota hyvän hallintotavan ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ja tätä kautta tuoda valvottavan tietoon oma kantansa.¹⁵⁰

Eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla on myös oikeus tehdä esityksiä valtioneuvostolle tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle havaitsemistaan puutteista tai virheistä lainsäädännössä. Lainsäädäntöehdotuksilla ei pyritä ratkaisemaan yksittäisen ihmisen ongelmaa, vaan niillä pyritään vaikuttamaan tietyn tyyppisten ongelmien esiintymiseen. Jos ongelma voidaan poistaa hallinnollisella ohjauksella ilman lainsäädäntömuutoksia, tehdään esitys suoraan asianomaiselle ministeriölle. Tyyppillisiä esityksiä ovat olleet tulkintaohjeet viranomaissäännöissä. Ylimpien laillisuusvalvojen vuosikertomuksissa ovat valvojat ottaneet kantaa havaituista puutteista, epäselvyyksistä ja ristiriitaisuuksista lainsäädännössä.¹⁵¹

Yksi oikeusasiamiehen perustehtävistä on yleensä juridisesti sitomattomien suositusten tekeminen. Tällöin oikeusasiamies yrittää sovittelulla osapuolet sopimaan asiasta tapauskohtaisilla toimenpiteillä. Vuoteen 2011 asti sovittelutoiminta on ollut erittäin vähäistä, mutta lakimuutoksen jälkeen lakiesityksen esitöiden valossa sovittelumahdollisuudet ovat kasvaneet. Sovittelu ei luo viranomaiselle toimintapakkoa, mutta sovittelussa onkin enemmän kysymys viranomaisten soft law -luonteisesta¹⁵² ohjaamisesta. Oikeusasiamiehen kannanotoilla pyritään vaikuttamaan viranomaisten perus- ja ihmisoikeuksien tulkintaan ja herättämään julkista keskustelua asiasta.¹⁵³

Yleisin oikeusasiamiehen toimenpide asiassa on lausua *käsitys* asiasta. Käsityksen antaminen koskee tilannetta, jossa oikeusasiamies havaitsee epäkohdan asiassa. Muodollisesti asia on saatettu ratkaista lain mukaisesti, mutta mahdollisesti ihmis- tai perusoikeuksien käsitystä ei ole huomioitu ratkaisussa.¹⁵⁴ Vaihtoehtoisesti asiassa on menetelty lievästi lainvastaisesti tai moitittavasti, mutta asiaan sisältyy lieventäviä asianhaaroja tai kyseessä on tulkinnanvarainen lainvastaisuus, voidaan asiasta myös tällöin ilmaista kä-

¹⁵⁰ Mäenpää 2003: 435.

¹⁵¹ Kuusikko 2011: 382–383.

¹⁵² "soft law -asiakirjat eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta niille voi kuulua tulkintaa ohjaava normatiivinen merkitys yhteisöoikeuden soveltamisessa." (Laakso 2012: 287)

¹⁵³ Pajuoja & Pölönen 2011: 217–219.

¹⁵⁴ Koskinen P. 1997: 113–114.

sitys¹⁵⁵. Käsityksellä oikeusasiamies tulkitsee lakia, ihmisoikeuksia ja kertoo viranomaiselle, kuinka asia olisi pitänyt ratkaista. Käsitys ei ole käsky tai muu sitova kannanotto, mutta antaa ymmärtää, että virkamiehen pitäisi olla tarkempi huomioidessaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen.¹⁵⁶

Huomautus on astetta tiukempi kannanotto, joka sisältää jo arvostelua viranomaisen toimia kohtaan. Virkamies on tällöin selkeästi menetellyt lainvastaisesti tai tehnyt virheen. Kysymyksessä ei kuitenkaan ole niin vakava virhe tai rikos, että virkamies tulisi asettaa syytteeseen. Huomautuksessa ei ole kyse lain erilaisesta tulkinnasta virkamiehen ja oikeusasiamiehen välillä, koska tulkinnallisissa kysymyksissä annetaan käsitys. Moitteesta huolimatta huomautus ei ole rangaistus ja sitä esimerkiksi ei merkitä nimikirjaan.¹⁵⁷

Yksi ankarista keinoista on *syytteen nostaminen* virkamiestä vastaan. Ylimmillä laillisuusvalvojilla on syyteoikeus virkamiesten suhteen. Syyteoikeutta ei ole rajattu vain virkarikoksiin, vaan se koskee kaikenlaisia tutkittavaan asiaan liittyviä rikoksia. Tällöin, jos oikeusasiamies katsoo, että on aiheellista harkita rikossyytteen nostamista virkamiestä vastaan kerättyjen selvitysten perusteella, oikeusasiamies voi tehdä tutkintapyyntöä poliisille tai määrätä esi- tai poliisitutkinnan suoritettavaksi. Suoritettun esitutkinnan perusteella oikeusasiamies harkitsee syytteen nostamista. **Oikeusasiamiehen kanslia ei suorita esitutkintaa.** Oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla on myös mahdollisuus toimia syyttäjänä tutkittavana olevassa tapauksessa, mutta tämä on harvinaista.¹⁵⁸

Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista, johtaa toimenpiteisiin keskimäärin viidennes. Määrä on vakiintunut viidennekseen, kanteluiden määrästä huolimatta. Kanteluiden määrään saattaa vaikuttaa yksittäiset julkisuutta saaneet tapaukset. Lukumäärältään suurin toimenpide on eduskunnan oikeusasiamiehen lievin kannanotto viranomaisen toimintaan eli eduskunnan oikeusasiamies lausuu käsityksensä asiasta.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Kuusikko 2011: 320.

¹⁵⁶ Koskinen P. 1997: 113–114.

¹⁵⁷ Koskinen P. 1997: 114.

¹⁵⁸ Koskinen P. 1997: 101; Kuusikko 2011: 333–334.

¹⁵⁹ Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2012: 43–45.

3.4 Yhteenveto

Poliisimiehen oikeusturva hallintokantelutapauksissa on siis riippuvainen siitä, mihin instanssiin kantelu tehdään ja kuka laillisuusvalvontaa suorittaa. Poliisihallituksen antaman ohjeen mukaan laitoksen sisäinen laillisuusvalvonta ja ylemmän viranomaisen tutkima hallintokantelu rinnastetaan toisiinsa. Tällöin viranomaisella on kanteluun tai laillisuusvalvonta-asiaan vastatessaan totuudessa pysymisvelvollisuus, mutta ylempi viranomaisen ei saa suorittaa laillisuusvalvontaa tai tutkia hallintokantelua kanteluna, jos on olemassa mahdollisuus tai epäily, että asiassa pitäisi suorittaa esitutkinta. Poliisihallituksen ohje velvoittaa ylemmän viranomaisen yksiselitteisesti antamaan ohjeen olla vastaamatta kanteluun tai laillisuusvalvonta-asiaan, jos on olemassa riski, että vastaaja saattaisi vastatessaan joutua rikossyytteen vaaraan.

Ylempien laillisuusvalvontaviranomaisten kanteluiden kanssa on toinen tilanne. Perustuslaki velvoittaa viranomaisen antaman selvityksen toimistaan. Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä antaa virkamiehelle velvoitteen, jonka mukaan kanteluun vastaaminen on virkatehtävä, jolloin vastaamista koskee totuudessa pysymisvelvollisuus. Ylemmän viranomaisen tutkiman hallintokantelun kaltaista kieltäytymismahdollisuutta vastaamisesta ei ole. Ylimpien laillisuusvalvontaviranomaisten tulee kuitenkin pitää huolta, että asian osapuolilla toteutuvat hyvän hallinnon periaatteet ja oikeusturva. Huomattavaa kuitenkin on, että ylimmät laillisuusvalvontaviranomaiset eivät suorita esitutkintaa. Ylimmät laillisuusvalvojat voivat määrätä rikoksen esitutkinnan käynnistettäväksi tai voivat tehdä tutkintapyynnön toimivaltaiselle esitutkintaviranomaiselle. He voivat toimia myös halutessaan syyttäjinä rikosasiassa.

4. VASTAAJAN ASEMA ULKOISESSA LAILLISUUSVALVONNASSA

4.1 Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön kehitys vuosina 1996-2012¹⁶⁰

Asianosaisen kuuleminen on hallintoasioissa ensisijaisesti oikeussuojan tae¹⁶¹. Kanteluasioiden käsittelyssä tulisi kuitenkin ottaa huomioon oikeusturva-asia, johon perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota 1996 antamassaan lausunnossa: "*Perinteisempi oikeusturvakysymys koskee kantelijan ja kantelun kohteena olevan henkilön kuulemistä käsittelyn aikana*"¹⁶². Heidän näkemyksensä mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen esittämä julkinen arvostelu on ankara seuraamus, koska eduskunnan oikeusasiamiehen arvosteluun ei voi hakea muutosta. Mietinnössä kiinnitetään huomiota virkamiehen sääntelemättömään asemaan kanteluprosessissa. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan, perus- ja ihmisoikeuksien perusteella prosessuaalisesta asemasta tulisi säätää laintasoisesti. Mietinnössä on punnittu kanteluiden käsittelyn tehokkuutta ja käytettävissä olevia keinoja suhteessa kantelun kohteen oikeusturvaan. Tuolloin eduskunnan oikeusasiamiehenä toiminut Lauri Lehtimaja antoi oikeusasiamiehen kanslian kansliapäällikölle tehtäväksi, laatia ehdotuksen oikeusasiamiehen johtosääntöön säätelemään virkamiesten prosessuaalista asemaa kanteluprosessissa.¹⁶³

Seuraavan kerran vastaajan prosessuaaliseen asemaan palattiin oikeusasiamieslakityöryhmän mietinnössä vuonna 2000. Työryhmän tarkoituksena oli valmistella ehdotus eduskunnan oikeusasiamiehen uudeksi johtosäännöksi. Työryhmän näkemyksen mukaan virkamiehellä on yleinen totuudessa pysymisvelvollisuus, myös kanteluun vastatessaan. Näkemyksen mukaan hänen tulee kertoa itselleen epäedullisista seikoista, vaikka häneen kohdistettaisiin moite tai pahimmillaan syyte. Työryhmän näkemyksen mukaan virkamiehiä ei ole rangaistu, vaikka he ovat kertoneet tapahtumista vääristyneesti tai subjektiivisesti. Tilanne nähtiin kuitenkin epäselvänä ja eduskunnan oikeusasiamiehen kannalta epätydyttävänä. Työryhmä koki, että eduskunnan oikeusasiamiehen tietojensaanti vaikeutuisi oleellisesti, mikäli virkamiehille tulisi rajoitukseton oikeus kieltäy-

¹⁶⁰ Keskeisimmät johtosäännön säännökset muutettiin lakitasoisiksi lakimuutoksessa 2001.

¹⁶¹ Kulla 2012: 239.

¹⁶² PeVM 6/1996 s. 2.

¹⁶³ PeVM 6/1996 s. 4-5.

tyä antamasta vastineita vetoamalla syytteenvaaran suojaan¹⁶⁴. Työryhmä päätyi ehdotamaan rajoitettua syytteenvaaran suojaa, jonka saisi perustelemalla tarpeen tapauskohtaisesti oikeusasiamiehelle.¹⁶⁵

Hallituksen esityksessä 202/2001 oli oikeusasiamieslakityöryhmän ehdotus ehdollisesta syytteenvaaran suojasta poistettu. Ehdollista syytteenvaaran suojaa pidettiin epäselvänä ja tulkinnanvaraisena. Ehdotuksen nähtiin myös rajaavan liikaa oikeusasiamiehen toimintaa. Syyksi nähtiin myös mahdollisuuden hypoteettisuus; tilanteita, joissa syytteenvaaran suojaan voisi vedota, tulee vastaan varsin vähän. Lisäksi korostettiin, että jos syytteen nostaminen tulee kysymykseen, suoritetaan esitutkinta esitutkintalain mukaisesti.¹⁶⁶

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä muuttui viimeksi vuonna 2011, mutta siihen ei tullut muutoksia koskien vastaajan asemaa kanteluprosessissa. Kanteluun vastaajan asemaan ei ole tullut muutoksia lakimuutoksissa vuosina 2001 ja 2011, vaikka niitä on mietinnöissä ja lausunnoissa ehdotettu. Sääteley olisi varmasti selkiyttänyt tilannetta, joka on tällä hetkellä kiinni eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen tulkinnasta, kuinka syytteenvaaran suojaan saa vedota.

Eduskunnan oikeusasiamiehillä ja lainsäätäjillä on siis vuosien saatossa ollut hieman ristiriitainen näkemys vastaajien totuudessa pysymisvelvollisuudesta ja ylipäätensä heidän prosessuaalisesta asemastaan, mikäli heillä on mahdollisuus joutua rikossyytteesen käsiteltävässä asiassa. Ongelma on tiedostettu lainsäätäjän toimesta, mutta siihen ei ole haluttu puuttua, koska automaattisen syytteen vaaransuojan suominen virkamiehille olisi nähty kaventavan eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin mahdollisuuden saada totuudenmukaista tietoa virkamiehiltä.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Syytteen vaaran-suojalla on sama merkitys kuin itsekriminointisuojoilla, kumpikin suojaavat itseään vastaan todistamisella tai edellytykseltä auttaa asian selvittämisessä. Lähteet käyttävät kumpaakin käsitystä rinnakkain.

¹⁶⁵ Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2000: 7–8.

¹⁶⁶ HE 202/2001 vp; Kuusikko 2011: 307.

¹⁶⁷ Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2000: 7.

4.2 Johtosäännön nykytila koskien vastaajan oikeuksia

Eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla on perustuslain 111 §:n nojalla oikeus saada tarvitsemansa tiedot viranomaiselta suorittamaansa laillisuusvalvontaa varten:

"Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot."

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 6 § velvoittaa viranomaisen antamaan virka-apua eduskunnan oikeusasiamiehelle. Virka-avun katsotaan pitävän sisällään yksittäisen virkamiehen antaman tiedon tutkittavana olevasta asiasta. Tiedot annetaan virkavastuulla.¹⁶⁸ Perustuslaissa tai laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä, ei ole säädelty vastaajan oikeusturvasta suhteessa syytteenvaaran suojaan mitään, vaan tilanteessa käytetään eduskunnan oikeusasiamiesten tulkintaa siitä, kuinka tilanteessa tulee toimia.

Eduskunnan oikeusasiamiehenä vuosina 1995–2001 toiminut Lauri Lehtimaja toteaa kirjoituksessaan *Defensor Legis*-lehteen vuonna 1988: "RL 17 luvun 4 §:n tarkoittamaa syylliseksi epäillylle kuuluvaa prosessuaalista etua voidaan analogisesti soveltaa myös oikeusasiamiehelle tietoja antavaa virkamieheen ainakin sellaisissa olosuhteissa, joissa syytteenvaaran on riittävän intensiivisesti (todellinen ja/ tai läheinen)." Lehtimajan näkemyksen mukaan syytteenvaaransuoja koskisi virkamiehiä heidän vastatessaan kante-
luiden selvityspyyntöihin. Tosin Lehtimaja toteaa samassa kirjoituksessa, että ahtaasti lakia tulkiten syytteenvaaran suojan kaltainen oikeussuoja voitaisiin sulkea vastaajalta pois, koska eduskunnan oikeusasiamiehen tiedonhankinnassa ei ole kysymys esitutkin-
nasta, jolloin rikoksesta epäillyn oikeudet eivät sovellu suoraan tilanteeseen.¹⁶⁹

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen (toimikaudet 2002–2009) totesi eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa 2007, että virkamiehellä on virka-
velvollisuus antaa oikeusasiamiehelle totuudenmukaiset tiedot tutkittavana olevassa asiassa. Jääskeläinen tiedostaa itsekriminointiin liittyvän ongelman: " *Ongelmana voi olla*

¹⁶⁸ Lehtimaja 1988: 518.

¹⁶⁹ Lehtimaja 1988: 519–520.

se, että virkamiehen totuusvelvollisena oikeusasiamiehelle antamaa selvitystä omasta menettelystään käytetään rikosprosessissa häntä vastaan." Jääskeläinen näkee, että ongelma voidaan ratkaista mahdollisuudella, että syytteenosto ratkaistaan vasta esitutkinnan jälkeen, ja että virkamiehelle tarjotaan mahdollisuutta selvittää asia rikosprosessuaalisessa esitutkinnassa, jossa häntä suojaavat normaalit rikosprosessuaaliset oikeudet. Hänen näkemyksensä mukaan virkamiehen tulisi itse tiedostaa, onko hänellä mahdollisuus joutua syytteeseen tutkittavana olevassa asiassa ja vedota oman harkinnan mukaan itsekriminointisuojaan.¹⁷⁰

Eduskunnan oikeusasiamiehen suorittamassa kantelututkinnassa Dnro 3144/4/05 kaksi poliisimiestä vetosi syytteenvaaransuojaan tapauksessa, jossa kantelija väitti heidän syyllistyneen pahoinpitelyyn ja laittomaan uhkaukseen. Poliisimiehet vaativat asian käsittelemistä poliisirikostutkinnassa, jossa heille taattaisiin rikoksesta epäillylle kuuluvat prosessuaaliset oikeudet. Selvityspyynnön oli poliisimiehille lähettänyt apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt (toimikausi 2005–2009), joka totesi lisälausuntopyynnössä seuraavaa: "*Riippumatta siitä, kieltäytyykö virkamies joiltakin osin syytteenvaaransuojaan vedoten antamasta pyydettyä selvitystä, hänen on esitettävä selvitys siltä osin, kuin se on syytteenvaaraan joutumatta mahdollista (kyseessä olevan virkatoimen tapahtumainkulku yleensä sekä puitteet ja olosuhteet).*"¹⁷¹

Apulaisoikeusasiamies Lindstedt toteaa samaisessa selvityspyynnössä, että pyytäessään kanteluasiassa vastinetta virkamieheltä oikeusasiamies on tehnyt jo harkinnan, että asiassa ei ainakaan tuossa vaiheessa ole aihetta epäillä rikoksen tapahtuneen. Eli lähettäessään vastinepyynnön oikeusasiamies ei ole katsonut syytekynnyksen ylittyneen.¹⁷² Tilanne saattaa kuitenkin muuttua myöhemmin selvityksen johdosta tai sen vuoksi, että asianomistajalla on syyteoikeus asiassa, vaikka eduskunnan oikeusasiamies ei asiassa syytettä nostaisikaan¹⁷³.

¹⁷⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2007: 18

¹⁷¹ Eduskunnan oikeusasiamies selvityspyyntö Dnro3144/4/05: 2.

¹⁷² Eduskunnan oikeusasiamies selvityspyyntö Dnro3144/4/05: 2.

¹⁷³ Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2007: 18

Eduskunnan oikeusasiamies saattaa myös tehdä seuraamusluontoisen syyttämättäjättämispäätöksen. Tällöin kantelututkinnan johdosta virkamiehen todetaan syyllistyneen rikokseen, mutta rikos on sen verran merkityksetön, että eduskunnan oikeusasiamies toteaa huomautuksen olevan riittävä toimenpide asiassa. Seuraamusluontoiset syyttämättäjättämiset ovat kohtuullisen harvinaisia.¹⁷⁴ Tällöin vastapuolella on mahdollisuus käynnistää asiasta oma rikosprosessi.

4.3 Vastaajan asema laillisuusvalvonnassa

Ongelmaksi erityisesti ulkoisessa laillisuusvalvonnassa on muodostunut vastaajan asema ja hänellä olevat oikeussuojakeinot. Sisäisessä laillisuusvalvonnassa ongelma on merkittävästi vähentynyt uuden ohjeistuksen myötä, mutta ulkoisessa ylimpien laillisuusvalvojien suorittamassa laillisuusvalvonnassa tilanne on tulkinnanvarainen ja laissa säätelemätön. Virkamies vastaa selvityksiin niin ulkoisessa laillisuusvalvonnassa kuin sisäisessäkin laillisuusvalvonnassa virkavastuulla. Virkavastuu pitää sisällään totuudessa pysymisvelvollisuuden, jolloin virkamies on velvollinen kertomaan totuuden asiassa, josta hän laatii vastinetta. Antaessaan virkavastuulla vastinetta esimerkiksi oikeusasiamiehen kanteluun saattaa virkamies joutua tilanteeseen, jossa hän voisi joutua todistamaan itseään vastaan. Ongelmaa ei pääsisi syntymään, mikäli tapaukset, joissa kantelija epäilee rikoksen tapahtuneen, käsiteltäisiin toimivaltaisen viranomaisen suorittamassa esitutkinnassa. Tällöin vastaajalla olisi rikoksesta epäillyn oikeudet, joista yksi keskeisimmistä on itsekriminointikielto.

Itsekriminointikiellolla on merkitystä erityisesti silloin, kun hallintomenettelyssä hankittuja tietoja voitaisiin käyttää hyödyksi myöhemmin rikosprosessissa. Tilanne voi päästä syntymään, mikäli virkamies on antanut totuudessa pysymisvelvoitteella selvityksen, jota myöhemmin käytetään rikosprosessissa todisteena. Virkamiehellä on siis totuudessa pysymisvelvollisuus virkavastuulla kanteluun vastatessaan, mutta samaan aikaan hänellä ei ole velvollisuutta rikosprosessissa myötävaikuttaa oman syyllisyytensä selvittämiseen. Itsekriminointisuoja saattaa kärsiä tilanteessa, jossa hallintokantelu on käsitelty ja

¹⁷⁴ Eduskunnan oikeusasiamies vuosikertomus 2007: 18.

päätökseen tyytymätön kantelija päättää nostaa asiasta oman rikosprosessin.¹⁷⁵ Perustuslaki 118 §:n kolmannessa momentissa taataan jokaiselle itsenäinen oikeus vaatia rangaistusta:

"Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään".

Asianosainen, jolla on oikeus saada asian käsittelyyn liittyvä materiaali, esim. asianosaisten vastineet, voi vapaan todistelun periaatteiden mukaisesti käyttää vastineita todisteena oikeuden istunnossa.¹⁷⁶

Rikoksen esitutkintaa suorittava viranomainen ei saa naamioida esitutkintaansa laillisuusvalvonnaksi. Kiellettyä on myös suorittaa laillisuusvalvontaa, jos on jo tiedossa, että asiasta käynnistetään rikosprosessin esitutkinta. Oikeuskansleri Jonkka tiivistää ns. Helsingin huumepoliisiasiassa antamassaan päätöksessä edellisen johtopäätökseen: ”*Selvää näin ollen on, etteivät laillisuusvalvonnalliset toimenpiteet saa johtaa esimerkiksi siihen, että poliisimies pakotetaan tunnustamaan mahdollinen virkavelvollisuksiensa vastainen menettelynsä.*” Poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa tulee myös huomioida, että epäillyt rikostapaukset saatetaan syyttäjätutkinnanjohtajan harkittavaksi aina, kun on perusteltu yksilöity epäilty rikos esitutkintalain 14§:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla.¹⁷⁷

4.4 Itsekriminointikielto

Itseään vastaan todistamisen kieltäminen eli itsekriminointikielto on yksi nykyaikaisen oikeusvaltion keskeisimmistä oikeusperiaatteista. Itsekriminointikiellolla tarkoitetaan periaatetta, jonka mukaan asianosaisella on oikeus vaitioloon, oikeus olla tulematta pakotetuksi todistamaan itseään vastaan tai tunnustamaan syyllisyytensä. Itsekriminointikiellon keskeinen merkitys on siis estää viranomaisen epäasiallinen painostus asian-

¹⁷⁵ Kulla 2012: 214.

¹⁷⁶ Vapaa todistelu ja todistamiskiellot käydään lävitse luvussa 4.10

¹⁷⁷ Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 21.06.2010: 16–19.

osaista kohtaan. Itsekriminointisuojoilla on suurempi merkitys rikosprosessissa kuin hallintoprosessissa, jossa sen merkitys korostuu lähinnä silloin, kun hallintoprosessi saattaa johtaa myöhempään rikosprosessiin. Hallintoprosessissa itsekriminalisointisuojan merkitys korostuu sanktioluonteisissa hallintoasioissa esim. uhkasakkoa määrättäessä.¹⁷⁸

Itsekriminointikielto tunnustetaan KP-sopimuksessa eli kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa. Itsekriminointikielto on sopimuksen 14 artiklan kappaleen kolme kohdassa g:

"Jokaisella on tutkittaessa rikossyytettä häntä vastaan oikeus täysin yhdenvertaisena seuraaviin vähimmäistakeisiin: olla tulematta pakotetuksi todistamaan itseään vastaan tai tunnustamaan syyllisyytensä".

Itsekriminointikielto on johdettavissa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta ja siihen perustuvasta oikeuskäytännöstä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen kuudennen artiklan 1 ja 2 momenteista voidaan johtaa itsekriminalisointikielto, vaikka sitä ei ole suoraan artiklassa kirjoitettuna¹⁷⁹:

"1. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.

2. Jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen."

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useissa ratkaisuisaan todennut, että syytetyn oikeus vaitioloon ja oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen ovat oikeusturvatakeita, jotka kuuluvat keskeisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsitteeseen. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen kautta se on myös johdettavissa laintasoisesti Suomen oikeusjärjestelmään. Itsekriminointisuojan on todettu

¹⁷⁸ Kulla 2012: 214.

¹⁷⁹ Virolainen & Pölönen 2004: 301.

kuuluvan keskeisesti rikosprosessilainsäädännön perusvaatimuksiin perustuslain 21 §:n välityksellä.¹⁸⁰

Kansallisella tasolla perus- ja ihmisoikeuksia turvataan perustuslain 22 §:ssä, jossa todetaan: "*Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen*". Teot, jotka loukkaavat kansalaisen perusoikeuksia, on yleensä kriminalisoitu. Toisaalta perusoikeudet toimivat lähtökohtana säädettäessä epäillyn tai syytetyn asemaa tutkinnassa tai rikosprosessissa. Rikosoikeus on keskeinen väline turvattaessa kansalaisten oikeuksia ja mahdollisuuksia yhteiselämään. Viime aikoina on alettu erityisesti korostaa rikosoikeuden asemaa perusoikeuksien turvaamisessa.¹⁸¹

Itsekriminointisuojaan merkitys korostuu rikosoikeudessa, tosin sillä on kasvava merkitys myös hallinnollisissa menettelyissä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin onkin tehnyt merkittäviä linjanvetoja itsekriminointisuojaan merkityksestä ja laajuudesta useissa oikeustapauksessa, joissa on katsottu rikotun valittajan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tapaukset ovat toimineet suunnannäyttäjinä kansallisille oikeuksille, vaikka itsekriminointisuojaan merkitystä tulisi tulkita. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä arvioitaessa on arviointi aloitettava ensimmäiseksi tilanteesta, jolloin henkilön on katsottava syyllistyneen rikokseen. Itsekriminointikiellon soveltuessa pääasiallisesti rikosoikeudellisiin tapauksiin on tapausta luokitellessa tärkeää verrata tapauksen tunnusmerkistöä ihmisoikeustuomioistuimen kriteereihin, jolla se pyrkii erottamaan rikosoikeudelliset tapaukset muista esim. hallinnollisista tapauksista. Kriteerien perusteella tulee huomioida, miten käsittelyssä olevan tapauksen rikkomus jäsentyy kansallisen lain mukaan, rikkomuksen luonne sekä rikkomusta seuraavan rangaistuksen luonne ja ankaruus.¹⁸²

Itsekriminointisuoja soveltuu pääasiassa siis rikosoikeudellisiin tapauksiin. Sitä ei sovelleta sellaisenaan suoraan siviilioikeudellisiin tai hallinto-oikeudellisiin tapauksiin. Erityisesti hallinto-oikeudellisia tapauksia käsiteltäessä on erittäin tärkeää huomioida hallintoasian todellinen luonne. Mikäli seuraamuksella tavoitellaan laajempaa preventii-

¹⁸⁰ Virolainen & Pölönen 2004: 301.

¹⁸¹ Niemi-Kiesiläinen 1999: 152.

¹⁸² Koponen 2006: 133; EIT tapaus Janosevic v. Ruotsi (23.7.2002): k. 65.

vistä vaikutusta ja vaikutus on sovellettavissa laajemmin kuin vain rajoitettuun kohde-ryhmään, myös hallinnollinen menettely voidaan katsoa "rikossyytteeksi".¹⁸³ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännöllään vahvistanut, että syyttömyysolettamasta säättävä EIS 6 artiklan 2 momentti voi soveltua tapauksesta riippuen periteisen rikosprosessin ulkopuolisiin prosesseihin. EIT on päätöksissään huomionnut rikostapauksina sellaisia tapauksia, joita on kansallisessa lainsäädännössä pidetty hallinto-oikeuden piiriin kuuluvina.¹⁸⁴

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 momentista johdettavissa oleva itsekriminointikielto nousee esille ensimmäistä kertaa merkittävällä tavalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiossa Funke vastaan Ranska 25.2.1993. Tapauksessa valittajan epäiltiin syyllistyneen valuuttamääräysten rikkomiseen. Epäilyn perusteella tehdyssä kotietsinnässä löydettiin asiakirjoja, joiden perusteella oli syytä epäillä, että tapaus ei ollut ainoa laatuaan. Valittajaa vaadittiin esittämään pankkien tiliotteita tapauksen selvittämiseksi. Valittajan kieltäytyttyä tästä hänelle tuomittiin sakkorangaistus laiminlyönnistä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tulkitsee tapauksessa viranomaisen rikko-
neen itsekriminointisuoja. Valittaja ei ollut velvollinen esittämään hänelle haitallisia tiliotteita, koska itsekriminointisuoja kattaa vapautuksen editiovelvollisuudesta.¹⁸⁵ Valittajalla on oikeus pysyä vaiti ja olla osallistumatta oman syyllisyytensä toteennäyttämiseen¹⁸⁶. Tapaus antaa linjaa siitä, että vastaajalla ei ole velvollisuutta auttaa syyllisyytensä selvittämisessä toimittamalla raskauttavia dokumentteja oikeusistuimelle. EIT:n Funke -tapauksen on katsottu merkitsevän varsin laajaa suojaa syytetylle itselleen epäedullisten dokumenttien tai todisteiden luovuttamiseen pakottamista vastaan. Sillä ei ollut vaikutusta, ettei Funkea vastaan nostettu myöhemmin rikossyytettä. Itsekriminointisuojaan riitti, ettei vastaaja voinut sulkea pois mahdollisuutta, että tietoja tullaan myöhemmin käyttämään häntä vastaan. Tapauksessa itsekriminointisuojan perusteeksi todettiin, että hallinnollisessa toimenpiteessä käytettiin pakkokeinoja ja syytteen vaara on ollut olemassa.¹⁸⁷

¹⁸³ Koponen 2006. 133.

¹⁸⁴ Virolainen & Pölönen 2004: 291.

¹⁸⁵ EIT tapaus Funke v. Ranska (25.2.1993): k. 41; Koponen 2006: 129.

¹⁸⁶ Virolainen & Pölönen 2004: 301.

¹⁸⁷ Koponen 2006: 132.

Toinen merkittävä suuntalinjoja luova on tapaus Saunders vastaan Yhdistynyt kuningaskunta 17.12.1996, jossa valittajan epäiltiin syyllistyneen pörssirikokseen. Tapausta tutkittiin aluksi hallinnollisena toimenpiteenä sen selvittämiseksi, oliko erään osakeyhtiön osakkeiden kurssia manipuloitu nousemaan. Hallinnollisilla tarkastajilla oli oikeus tutustua yhtiön kirjanpitoon ja kuulustella henkilökuntaa valan velvoittamana. Kuulustelujen jälkeen kuulustelukertomukset ja muut asiakirjat toimitettiin syyttäjälle, joka nosti asiasta rikossyytteen myöhemmin. Syyttäjä käytti hallinnollisessa menettelyssä hankittua materiaalia hyväkseen oikeudenkäynnissä mm. lukemalla kuulustelukertomuksia todisteena tuomioistuimen menettelyssä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että asiassa oli rikottu valittajan itsekriminointisuoja. EIT:n ratkaisusta voidaan vetää joihinkin päätös, että *syytettyä* ei voi velvoittaa lausunnon antamiseen valan velvoittamana. Saunders tapauksessa kuultava ei ollut vielä syytettynä, joten hänellä ei ollut hallinnollisessa tutkinnassa oikeutta vedota itsekriminointisuojaan. Saundersin tapauksessa itsekriminointisuojan rikkominen tapahtui menettelyssä, jossa vasten tahtoa hankittua materiaalia käytettiin keskeisenä näyttönä oikeudenkäynnissä vastaajia vastaan.¹⁸⁸

Itsekriminointisuojan soveltamisala

Itsekriminointisuoja on keskeinen osa rikosprosessia ja se tulee sovellettavaksi kaikissa rikosprosessiksi luokiteltavissa tapauksissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ihmisoikeussopimusta soveltaessaan omaksunut rikossyytettä ja rikoksesta epäillyn oikeuksia soveltaessaan varsin laajan tulkinnan. Itsekriminointisuojan merkityksen korostuksessa rikosprosessissa on rajanveto hallinnollisen ja rikosoikeudellisen asian välillä erittäin tärkeä. Hallinnollinen totuudessa pysymisvelvollisuus lakkaa henkilön joutuessa rikoksesta epäillyn asemaan. Henkilön asemaa prosessissa arvioitaessa tulee ottaa arviointikriteerinä huomioon kansallisen lainsäädännön säännösten ohella asian ja seuraamusten tosiasiallinen luonne. Jos seuraamus on tuntuva ja sillä on sanktion luonne, tulisi hallinnollista asiaa käsitellessä ottaa itsekriminointisuoja huomioon.¹⁸⁹ Soveltamisalaa määriteltäessä voidaankin todeta, että ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt ihmisoikeuksia sovellettaviksi useissa julkisoikeudellisiksi määriteltävissä asioissa. Tästä joihinkin tuu, että sopimuksen 6 artiklan on katsottu pitävän sisällään myös julkishallinnon hyvän

¹⁸⁸ EIT tapaus Saunders v. Yhdistynyt kuningaskunta (17.2.1996): k. 74; Koponen 2006: 129,132.

¹⁸⁹ Koponen 2006: 131–132.

hallinnon yleisiä periaatteita. Hyvän hallinnon periaatteet vaikuttavat eriaseteisesti velvoittavina eri hallintolainkäytön aloille.¹⁹⁰

Itsekriminalisointisuoja koskee aktiivisia toimia eli epäiltyä ei voida pakottaa mihinkään aktiivisiin toimiin itseään vastaan. Aktiivisiin toimiin ei lueta esim. nimensä ilmoittamisvelvollisuutta tai oikeudenkäyntiin saapumista. Rikoksesta epäillyllä on velvollisuus sietää passiivisia pakkokeinoja. Häneen voidaan kohdistaa esim. telekuuntelua pakkokeinolain 2 §:n perusteilla. Telekuuntelussa paljastuvat epäillyn itsensä antamat tiedot eivät ole itsekriminointisuojan alaista materiaalia. Telekuuntelunauhoitteita hyväksi käytettäessä epäilty todistaa itseään vastaan, mutta henkilöä ei ole velvoitettu siihen aktiivisesti. Keskeisesti asiassa siis korostuu epäillyn oma tahto ja onko häntä painostettu asiassa. Esitutkintaviranomaisten tulee kunnioittaa epäillyn tahtoa vaieta asiassa. Esitutkintaviranomainen joutuu pakkokeinoja käyttäessään toimimaan pakkokeinovaltuuksien rajoissa, jotta epäillyn oikeusturva toteutuu. Viranomaisen ei saa omilla toimillaan joutaa rajoituksissa tai tulkita pakkokeinoja väljästi tarkoituksenaan tehdä epäillyn itsekriminointisuoja turhaksi. Esitutkintaviranomaisen tulee prosessissa muistaa, että itsekriminointisuoja syntyy viimeistään sillä hetkellä, kun henkilöstä tulee rikoksesta epäilty. Itsekriminointisuoja saattaa syntyä siis myös aiemmin, mutta ennen rikoksesta epäillyn aseman syntymistä itsekriminointisuoja ei ole yksiselitteisesti voimassa.¹⁹¹

Itsekriminointisuojan yksi tunnetuimmista ja tärkeimmistä osista on syytetyn mahdollisuus vaitioloon. Syytetyllä on siis oikeus olla passiivinen ja vaieta koko rikosprosessin ajan.¹⁹² Vaitiolo saattaa johtaa kuitenkin tietyillä edellytyksillä tilanteeseen, jossa vaitiolo kääntyy syytettyä itseään vastaan. Syytetyllä ei ole velvollisuutta kertomalla tapahtumien kulusta edistää asian selvittämistä, mutta tietyssä tilanteessa se saattaa vaikuttaa tuomioistuimen harkintaan syyllisyydestä. Esimerkkinä syytetyn vaikenemisesta ja sen vaikutuksesta tuomioharkintaan on Murray vastaan Yhdistynyt kuningaskunta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.10.1994. Tapauksessa laittomasta vapaudenriistosta epäilty Murray kieltäytyi antamasta selitystä sille, miksi hän oli panttivangin vapautushetkellä oleskellut samassa talossa panttivangin kanssa. Hänelle ilmoitettiin kiin-

¹⁹⁰ Niemivuo ym. 2010: 55.

¹⁹¹ Virolainen & Pölönen 2004: 307–309.

¹⁹² EIT tapaus Saunders v. Yhdistynyt kuningaskunta (17.2.1996): k. 68.

niottohetkellä oikeudesta vaieta, mutta samalla varoitettiin, että vaikeneminen saattaisi olla hänelle epäedullista. Tapauksen oikeuskäsittelyssä syyttäjä esitti Murrayta vastaan vahvaa näyttöä, jota tuki epäillyn kieltäytyminen olla selvittämästä asiaa. Oikeuskäytännössä katsottiin, että kieltäytymisen perusteella saatettiin tehdä päätelmiä epäillyn vahingoksi, koska syyttäjä oli esittänyt vahvaa näyttöä syyllisyydestä, jota Murray ei halunnut kommentoida. EIT piti ilmeisenä, ettei syytetyn vaitioloa voi pitää tuomion ainoana perusteena, mutta se voidaan kuitenkin ottaa todisteena huomioon, mietittäessä syyttäjän esille tuomaa todistusaineistoa.¹⁹³

Epäillyllä on siis oikeus passiivisuuteen, eikä häneltä edellytetä aktiivista yhteistyöhakua. Epäillyn aktiivinen haitanteko prosessissa saattaa sen sijaan aiheuttaa hänelle haitallisia seuraamuksia. Myötävaikuttamattomuusperiaate ei suojaa esitutkinnan tietoista tai tahallista vaikeuttamista. Vaikeuttaminen saattaisi vaikuttaa esim. korvausten maksamiseen tai rikoslain 16 luvun mukaisena rikoksena silloin, kun haitallisuus täyttää rikoksen tunnusmerkistön.¹⁹⁴

Hallinnolliset menettelyt rikosprosessin rinnalla

Hallintoasioiden käsittelyssä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan merkitys on selvästi lainkäyttöä rajoitetumpi, mutta sopimuksen laaja tulkinta on korostanut oikeusturvan merkitystä myös julkisoikeudellisissa suhteissa. Artiklan soveltamista hallintoasioihin on rajoittanut kysymys samanaikaisesta oikeusriidan olemassaolosta. Tosiasiallisesti oikeusriita saattaa syntyä myös, kun lopullinen päätös hallintoasiassa on syntynyt. Ihmisoikeussopimuksen oikeusturvatakeiden tulee toteutua myös tilanteessa, jossa lievissä rikkomuksissa hallintoviranomaisille annetaan tuomiovaltaa esim. järjestysrikkomuksesta määrättävän hallinnollisen sakon muodossa.¹⁹⁵ EIT on ottanut kantaa, että rikkomuksesta määrättävän seuraamuksen ankaruus ei ole yksinomaan merkittävä asia, merkittävää rikkomusta seuraavan rangaistuksen luonne¹⁹⁶. Ihmisoikeustuomioistuimien pitää esimerkiksi järjestyssääntörikkomuksesta määrättävää hallinnollista sakkoa rikos-

¹⁹³ EIT tapaus Murray v. Yhdistynyt kuningaskunta (28.10.1994): k. 41–58.

¹⁹⁴ Ervo 2005: 260.

¹⁹⁵ Niemivuo ym. 2010:56–57.

¹⁹⁶ EIT tapaus Öztürk v. Saksa (21.2.1984): k. 50–54.

oikeudellisena seuraamuksena, jos se tosiasiallisesti on luonteeltaan rikoksia estävä ja siitä säädetään rikoslaissa¹⁹⁷.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ottanut kantaa hallinnollisen asian selvittämisen ja rikosprosessin yhteyteen tapauksessa Allen vastaan Yhdistynyt kuningaskunta 10.09.2002. Tapauksessa verottaja kehotti valittajaa antamaan selvityksen varoistaan ja veloistaan. Valittaja ei toimittanut selvitystä, jolloin hänet haastettiin sakon uhalla toimittamaan selvitys. Tämän jälkeen valittaja toimitti selvityksen. Selvityksen toimittamisen jälkeen valittaja haastettiin oikeuteen veropetoksesta, joista yksi syytekohta perustui väitteeseen, että valittaja olisi toimittanut verottajalla harhaanjohtavaa tietoa varallisuudesta. Valittaja valitti ihmisoikeustuomioistuimelle, koska katsoi joutuneensa myötävaikuttamaan oman syyllisyytensä selvittämiseen rangaistuksen uhalla. EIT totesi, ettei selvitystä ollut käytetty häntä vastaan siinä mielessä, että näyttö olisi saatu jo hänen aiemmin tekemästään rikoksesta. Kysymys ei ollut siitä, että hänet olisi pakotettu tunnustamaan syyllisyytensä, vaan siitä, että hän oli antanut väärän ilmoituksen ja syyllistynyt siten rikokseen. Itsekriminointisuoja ei kata lain vastaisia toimia, kuten esimerkiksi väärin tietojen antamista verotarkastuksessa. EIT päätöksen mukaan tapauksessa oli eri elementtejä kuin esimerkiksi Saunders vastaan Yhdistynyt kuningaskunta tai Funke vastaan Ranska. Päätöksessään EIT totesi, ettei vastaajan oikeutta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen ollut rikottu.¹⁹⁸

EIT ratkaisulinja hyväksyy sanktioidun tiedonantovelvollisuuden verotusmenettelyssä, mutta muulloin hallinnollisissa menettelyissä lähtökohta on se, että esitutkintaviranomaisen sanktiouhalla hankittu selvitys ei ole kelvollinen todisteena erillisessä rikosprosessissa.¹⁹⁹

Syytetyn oikeusturvaa pohdittaessa tuleekin arvioinnin lähtökohtana pitää sitä, miten yksilön oikeudet ja velvollisuudet kohtaavat eri viranomaismenettelyssä. Lähtökohta ei voi olla siinä, kuinka julkisen vallan käyttö organisoituu eri viranomaisyksiköihin. Ei ole sallittua kiertää itsekriminointisuojaa sattumanvaraisilla järjestelyillä, joiden mukaan

¹⁹⁷ Niemivuo ym. 2010: 57.

¹⁹⁸ EIT tapaus Allen v. Yhdistynyt kuningaskunta (10.9.2002).

¹⁹⁹ Virolainen & Pölönen 2004: 314.

jokin tietty viranomainen ei käytä pakkovaltaa, vaan tosiasiallisesti asia kierrätetään pakkokeinoja käyttävän viranomaisen kautta. Viranomaismenettelyt eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa henkilö joutuu syytteeseen, koska itsekriminointikieltoa on kierretty hallinnollisella menettelyllä.²⁰⁰ Rangaistusluonteisen hallinnollisen sakon tai muun rangaistuksen käsittely, tulisi rinnastaa rikossyyteasian käsittelyyn EIS:n 6 artiklan tarkoittamalla tavalla. Näin toimivaltaisen hallintoviranomaisen tulisi ottaa laillisuusperiaatteet huomion heti asian käsittelyn alusta alkaen.²⁰¹

Itsekriminointiongelma tulee usein kysymykseen tapauksissa, joissa hallinnollisen tapauksen ratkaisemiseen käytettyjä tietoja käytetään myöhemmin rikosprosessuaalisissa tarkoituksissa. Näin esimerkiksi tapauksissa Funke ja Saunders. EIT oikeuskäytännössä vahvistetun linjan mukaisesti itsekriminointisuojaalla on merkitystä erityisesti silloin, kun hallinnollisella pakolla hankittuja tietoja käytetään myöhemmin todisteena rikosprosessissa. Itsessään pakolla hankittujen hallinnollisessa menettelyssä ei ole itsekriminointisuojan vastaista. Itsekriminointisuojan loukkaus voi tapahtua, jos pakolla hankittuja tietoja käytetään myöhemmin rikosprosessia, erityisesti, jos ne ovat merkittävä osa syyttäjän todistusaineistoa. Näitä tapauksia varten kansallisessa sääntelyssä tulisi olla tehokkaat oikeussuojakeinot sen estämiseksi, että hallinnollisella pakolla hankittuja tietoja ei käytetä myöhemmin rikosprosessissa henkilöä vastaan.²⁰²

Itsekriminointisuojan ajallinen ulottuvuus

Itsekriminointisuoja edellyttää, ettei saa syntyä tilannetta, jossa yksilö on ensin velvoitettu aktiiviseen myötävaikuttamiseen, jonka tuloksia käytetään sitten myötävaikuttamattomuusperiaatteen vastaisesti häntä vastaan myöhemmin hänen ollessaan epäiltynä tai syytteessä. Ajan kulumisella ei ole itsekriminointisuojan vaikutusta poistavaa merkitystä.²⁰³ EIT: ratkaisukäytännössä on täsmennetty ajankohtaa, jolloin henkilö on joutunut epäillyn tai syytetyn asemaan esitutkinnassa. Henkilön tulee saada oikeudenmukaisen rikosprosessin edellyttämät oikeusturvatakeet siitä hetkestä alkaen, kun hänelle on

²⁰⁰ Virolainen & Pölönen 2004: 314–315.

²⁰¹ Kulla 2012: 328; Ervo 2008: 370.

²⁰² Virolainen & Pölönen 2004: 315–316

²⁰³ Ervo 2008: 382.

ilmoitettu rikosepäily, taikka häneen on kohdistettu viranomaistoimenpiteitä rikoksesta epäillyn asemassa.²⁰⁴ Itsekriminointisuoja ei kuitenkaan voida yksiselitteisesti rajata pois myöskään tilanteista, joissa esitutkintaa ei ole vielä käynnistetty eikä tiedonantovelvollinen ole rikoksesta epäilty²⁰⁵.

Hankkiessaan lakeihin perustuvia selvityksiä henkilöltä esitutkintaviranomaisen tulee ottaa huomioon mahdollisesti jo käynnissä oleva tai mahdollisesti tuleva rikosprosessi. Esimerkiksi verotarkastusta ei saa suorittaa tarkoituksena saada selvitystä verovelvollisen muista mahdollisista talousrikoksista. Mikäli rikosprosessi näyttää tulevaisuudessa mahdolliselta, rikosprosessin ulkopuolista pakottavaa velvollisuutta antaa selvitystä asiasta tulisi välttää käyttämästä syyllisyyttä paljastavalla tavalla.²⁰⁶ Käytännössä itsekriminointisuoja voidaan tulkita niin, että rikosprosessin ollessa käynnissä tulisi hallinnollisessa menettelyssä pyydyttyä selvityksessä olla kysymättä syyllisyyteen vaikuttavia seikkoja²⁰⁷.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kehittänyt kriteerit, joiden täytyessä on mahdollisuus vedota itsekriminointikieltoon jo ennen varsinaista rikosprosessia. Kriteerit ovat syntyneet EIT:n tapauksessa Weh vastaan Itävalta 2004. Itsekriminointisuojan muodostuminen edellyttää, että:

"1) Eventuaalisessa²⁰⁸ rikosprosessissa parhaillaan vireillä olevalla muulla asialla olisi materiaalisia vaikutuksia henkilön oikeudelliseen asemaan.

2) Henkilöltä vaaditun myötävaikutusmahdollisuuden (lausumat ja reaalityönteiden luovuttaminen) ja eventuaalisen rikosprosessin välillä on oltava riittävän konkreettinen yhteys.

3) Edellinen kohta kaksi täsmentyy lisämääreellä, jonka mukaan henkilöltä muussa menettelyssä vaaditun myötävaikuttamisen eventuaaliseen rikosprosessiin liittyvä kriminalisoiva riski ei saa olla liian etäinen tai hypoteettinen."²⁰⁹

²⁰⁴ Koponen 2006: 136.

²⁰⁵ Virolainen & Pölönen 2004: 309–310.

²⁰⁶ Ervo 2008: 384.

²⁰⁷ Virolainen & Pölönen 2004: 320–321.

²⁰⁸ "eventuaalinen epäilty" eli henkilöä, joka "on yleensä jollakin epävirallisella tavalla tutkittavaan rikokseen tosiasiaa osalliseksi epäilty, mutta virallisesti henkilöä ei kuitenkaan voida käsitellä epäiltyinä. (Helminen - Lehtola - Virolainen 2005: 266, ks. myös s. 68-69)

²⁰⁹ Launiala 2013: 28.

Näiden kolmen kriteerin täytyessä siirrytään tarkastelussa seuraavaan vaiheeseen, jossa todetaan, että uhkien käyttö, esim. uhkasakko tai vankeus, on kiellettyä. Henkilöä ei saa pakottaa myötävaikuttamaan oman rikoksensa selvittämiseksi. Seuraavaksi tutkitaan tosiseikkojen yhteysvaatimus, joka edellyttää, että vaadittavat selvitykset ovat merkityksellisiä myös mahdollisessa rikosprosessissa. Mikäli tietoja ei voida rikosprosessissa käyttää, ei henkilö voi vedota itsekriminointisuojaan vaiettaessaan tai kieltäytyessään antamasta tietoja.²¹⁰ Tietojen käytön mahdollisuutta tutkitaan ns. *palomuuuri*-tulkinnalla, jossa tutkitaan, sisältyykö tutkittavana olevaan asiaan lainsäädännöllisesti tehokkaita oikeussuojatakeita sen estämiseksi, ettei sanktiouhalla hankittuja tietoja voida käyttää rikosprosessissa kuultavaa vastaan. Palomuurin tarkoittamat oikeussuojatakeet ovat käytössä mm. ulosottokaaren (15.6.2007/705) pykälissä 3:73 ja 3:91, joissa suojataan kuuluttavan pakolla antamien tietojen eteenpäin luovuttamista.²¹¹

Kotimainen oikeuskäytäntö suhteessa itsekriminointisuojaan

Kotimaisessa oikeuskäytännössä on itsekriminointisuoja tulkittu varsin suppeasti KKO:2009:80 tuomioon asti. Suomalainen oikeuskäytäntö ei ole tarjonnut merkittävää asemaa itsekriminointisuojan merkitykselle hallinnollisissa menettelyissä.²¹² Esimerkiksi tapauksessa KKO 2009:27 velallinen jätti konkurssin pesäluettelo vannaessaan omaisuutta ilmoittamatta. KKO katsoi, ettei velallinen ollut pesäluettelo vahvistaessaan rikoksesta epäillyn asemassa ja ettei pesäluettelon vahvistaminen olisi merkittävästi lisännyt tuomituksi tulemisen mahdollisuutta. Velkojan tarkoituksena ei ollut hankkia näyttöä rikoksesta esitutkintaan tai muuhun vieraaseen tarkoitukseen. KKO:n päätöksen mukaan velallisella ei ollut oikeutta itsekriminointisuojaan vedoten kieltäytyä vannaesta luettelo.²¹³

Tapaukseen 2009:27 haettiin tuomion purkua, koska velallinen katsoi, että hänen Euroopan ihmisoikeussopimuksen itsekriminointisuojaansa oli rikottu. Päätöksen KKO 2009:27 jälkeen oli EIT käsitellyt tapauksen *Marttinen vastaan Suomi* 21.04.2009, jossa

²¹⁰ Frände 2011: 404; EIT tapaus *Weh v. Itävalta* (08.04.2004): k. 42–49.

²¹¹ Vuorenperä 2012: 589.

²¹² Pentikäinen 2012: 1.

²¹³ KKO 2009:27 (FINLEX)

EIT katsoi, että valittajan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin oli loukattu. Valittaja oli tuomittu sakkoon, kun hän kieltäytyi vastaamasta kysymyksiin ulosottoselvityksessä. Valittaja väitti, että hänet oli ulosottoselvityksen yhteydessä sakolla velvoitettu antamaan varallisuustietoja, joita olisi voitu käyttää häntä vastaan rikosjutussa. Tuolloin vastapuolena ollut hallitus katsoi, ettei itsekriminointisuoja päde, koska ulosottoselvityksellä ei ole yhteyttä rikosasiaan. Lain mukaan tietoja ei olisi saanut käyttää muuhun kuin toimeenpanoasiaan ja ulosottomies ei olisi saanut paljastaa tietoja syyttäjä- tai tutkintaviranomaisille, jos hänellä on oikeus vaieta rikosjutussa syytteen vaaran vuoksi. Velkojillakaan ei olisi oikeutta käyttää salaista asiakirjaa syytteiden nostamiseksi.²¹⁴

EIT katsoi Marttinen vastaan Suomi päätöslauselmassaan, että oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen on tunnustettuja kansainvälisiä normeja. EIT katsoi, että koska tapauksessa oli esitutkinta käynnissä valittajaa vastaan samaan aikaan kun hänelle tehtiin samaa asiaa koskevaa ulosottoselvitystä ja häntä vastaan oli käytetty pakkoa, oli hänen oikeuttaan olla vaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen rikottu. EIS 6 artiklan 1 kohtaa oli rikottu.²¹⁵

Marttinen v Suomi tuomion perusteilla korkein oikeus kumosi tapauksessa KKO 2009:27 annetun tuomion päätöksellä KKO 2009:80 ja syyte hylättiin. Konkurssivelallisen tiedonantovelvollisuus on laaja²¹⁶, mutta samaan aikaan käynnissä oleva esitutkinta saattaa oikeuttaa itsekriminointisuojan mukaiseen vaikenemiseen. Marttisen tapauksen ratkaisun perusteluissa EIT viittasi Funke ja Saunders -tapausten perusteluihin ja totesi, että itsekriminointisuoja kattaa myös pakon ulosottotilanteissa. Huomiota kiinnitettiin seikkaan, että samaan aikaan on suoritettu esitutkintaa ja hallinnollisia toimenpiteitä.

²¹⁴ EIT tapaus Marttinen v. Suomi (21.4.2009): k. 73–75.

²¹⁵ EIT tapaus Marttinen v. Suomi (21.4.2009): k. 76.

²¹⁶ HE 26/2003: s. 63: " Jos velallisen omaisuutta on muualla, velallisen on ilmoitettava omaisuuden sijaintipaikka ja annettava muut tarpeelliset tiedot pesänhoitajalle omaisuuden haltuunottoa varten. Velallisen on huolehdittava siitä, että pesänhoitaja saa haltuunsa sellaisen pesään kuuluvan omaisuuden, joka sijaitsee esimerkiksi velallisen kotona. Jos velallisen muunlainen myötävaikutus on esimerkiksi ulkomailta olevan omaisuuden siirtämiseksi tai muuten siitä määräämiseksi tarpeen, velallinen on siihenkin velvollinen. Tietojenanto velvollisuutensa nojalla velallinen on velvollinen antamaan omaisuudesta myös muita pesänhoitajan tarpeellisina pitämiä tietoja. Tällaisia voivat olla ainakin omaisuuden arvoa ja panttausta koskevat tiedot."

Kyseisellä järjestelyllä on valittajan oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä tutkimiseen hävitetty olennaisilta osin.²¹⁷

Hallituksen esityksessä HE 86/2012 koskien uutta konkurssilainsäädäntöä todetaan, että itsekriminointisuojaan ulottuvuus on epäselvä. Esityksessä nähdään ongelmallisena, että oikeusjärjestelmässä on menettelyjä, joissa henkilö pakkokeinojen uhalla veloitetaan luovuttamaan tietoja, mutta itsekriminointisuojaista säädellään varsin vakiintumattomasti. Esityksessä todetaan, että säätelyn tulisi olla tarkkarajaista, selkeää ja ennustettavaa. Yhtenä keinona nähdään, että pakolla annetut tiedot olisivat salaisia. Lainsäädäntöön tulisi tehdä muutoksia esimerkiksi salassapitosäädöksiin ja todisteiden hyödyntämiseen koskeviin säädöksiin.²¹⁸

Itsekriminointisuojaan kattavuus ja tulkinta kehittyy jatkuvasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden myötä. Saunders, Funke ja Murray tapausten lisäksi laajempia itsekriminointiin liittyviä linjauksia on tehty useissa muissakin tapauksissa esim. Allan vastaan Yhdistynyt kuningaskunta 05.11.2002, jossa nostettiin esille 1) todisteiden saamiseksi käytetyn pakon laajuus 2) pakon voimakkuus 3) ja se, mihin pakolla saatuja todisteita käytetään. Myös ratkaisussa Jalloh vastaan Saksa 11.07.2006 nostettiin esille kaksi uutta elementtiä: 1) asian yhteiskunnallinen merkittävyys ja 2) se, millainen rangaistus tutkittavana olevassa rikoksesta on odotettavissa.²¹⁹

Jallohin tapauksessa EIT otti kannan, jonka mukaan tutkittavan olevan asian yhteiskunnallinen merkittävyys saattaa antaa oikeuden rikkoa itsekriminointisuoja. Tulkinnan mukaan loukkaus voidaan tietyissä tapauksissa hyväksyä, jos rikoksen selvittämiseen on merkittävät yhteiskunnalliset intressit. Jallohin tapauksessa näin ei ollut, koska epäilty rikos oli vähäinen huumausainerikos.²²⁰ Jallohin tapauksessa esiin nostettu asian yhteiskunnallista intressiä itsekriminointisuojaan loukkausperusteena voidaan pitää erittäin tulkinnanvaraisena. Yhteiskunnallisen intressin antaessa luvan itsekriminointisuojaan rik-

²¹⁷ EIT tapaus Marttinen vastaan Suomi (21.4.2009): k. 14.

²¹⁸ HE 86/2012: s. 9–10.

²¹⁹ Allan v. Yhdistynyt kuningaskunta (05.11.2002): k.42–44; Launiala 2013: 9.

²²⁰ EIT tapaus Jalloh v. Saksa (11.7.2006): k. 107–119.

komiseen, johtaisi se todennäköisesti itsekriminointisuojaan merkityksen heikkenemiseen.

4.5 Vastaajan asema suhteessa itsekriminointikieltoon

Ristiriidaksi muodostuu virkamiehen virkavelvollisuuden asettama totuudessa pysymisvelvollisuus ja itsekriminointikiellon välinen rajanveto. Mikä on virkamiehen luotettavuuden ja itsekriminointikiellon välinen suhde virkamiehen vastatessa kanteluun? Itsekriminointikiellon oikeusperiaate suojaa myös virkamiehiä.²²¹ Eduskunnan oikeusasiamiehenä vuosina 1995-2001 toiminut Lauri Lehtimaja otti asiaan kantaan vuonna 1988 Defensor Legikseen kirjoittamassaan artikkelissa: "*Selvityspyyntö ja syytteenvaara*". Artikkelissa Lehtimaja katsoo, että vain vakavimmat virkarikokset johtavat poliisin suoritamaan täydelliseen esitutkintaan. Suurin osa virkavirheistä selviää ns. laillisuusvalvonnassa. Oikeusasiamies pyrkii suhtautumaan epätodennäköisiin väitteisiin vakavasti, jos väitteet ovat olosuhteet huomioon ottaen ylipäättänsä mahdollisia.²²² Lehtimajan näkemyksen mukaan selvitettävässä asiassa esitetty pyyntö kertoo, millainen on asiassa vaadittu totuudessa pysymisvelvollisuus. Oikeusasiamiehen pyytäessä "*selvitystä*" on syytteen todennäköisyys pieni. Vastaavasti pyydetessä "*selitystä*", on se jo osa puolustautumismenettelyä. Selitystä pyydetessä on virkatoimi selkeästi ollut virheellinen ja lainvastainen. Selityksessä pyritään selittämään asiat "parhain päin" ja kertomaan lieventävät asianhaarat. Eli jos virkasyytteen vaara on todennäköinen, voi virkamies vaieta hänelle epäedullisista seikoista.²²³

Lehtimajan tulkinta on samansuuntainen EIS tulkinnan kanssa, jossa hallintomenettelyssä hankittujen kuulustelukertomusten käytön katsotaan loukkaavan kuultavan syytteenvaaran suoja. Lehtimajan tulkinta herättää kuitenkin kysymyksen, miksi selkeästi lainvastaista tekoa tutkitaan laillisuusvalvonnassa. Mielestäni tällainen tutkinta rikkoo sekä vastaajan että kantelijan oikeusturvaa. EIS:n päätös Erkan Egmez tapauksessa tu-

²²¹ Koskinen P. 1997: 102.

²²² Lehtimaja 1988: 522.

²²³ Lehtimaja 1988: 517.

kee mielestäni selkeästi lainvastaisten tapausten tutkimista toimivaltaisen viranomaisen esitutkinnassa, ei kantelutapauksena.

Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen näkee syyteoikeuden erittäin tärkeänä työkaluna, vaikka itse syytteitä nostetaankin harvoin. Oikeusasiamies käyttää syyteharjinnassa ylintä päätösvaltaa. Oikeusasiamies voi nostaa syytteen tai määrätä nostettavaksi syytteen toimivaltaansa kuuluvassa asiassa, vaikka yleinen syyttäjä olisi toisin päättänytkin. Oikeusasiamiehen näkökulmasta on erittäin tärkeää, että virkatointa ja julkista hallintoa koskeva ylin laillisuusvalvonta ja sitä koskeva ylin syyteoikeus ovat saman instanssin käytössä. Rikosoikeudellisen ja virkavelvollisuuden rikkomisen raja ei ole yksiselitteinen; oikeusasiamiehen syytevalta koetaan tärkeäksi, jotta ylimmät laillisuusvalvojat voivat valvoa rikosoikeudellisen vastuun ja virkavelvollisuuden toteutumista.²²⁴

Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläisen näkemyksen mukaan ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista, että oikeusasiamies ottaisi tutkittavakseen toimivaltaansa sinänsä kuuluvia rikosasioita vain sen takia, että kantelu on heille lähetetty. Oikeusasiamiehellä on kuitenkin oikeus saattaa jokainen hänelle tullut asia syyteharkintaan, jos katsoo sen aiheelliseksi. Se sopii myös perustuslain 118§:n säädökseen, jonka mukaan jokainen virkamies henkilökohtaisesti vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta.²²⁵

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt otti vuosikertomuksessa 2006 kantaa asiaan otsikolla: *Poliisirikosasia vai ei?* Artikkelissa todetaan, että mikäli poliisista tehdään rikosilmoitus, tulee asia välittömästi siirtää syyttäjälle arvioitavaksi, jollei asia ole ns. sakkojuttu. Asia muodostuu ongelmalliseksi, mikäli tapaus tulee muuta kautta esille esimerkiksi oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun yhteydessä. Tällöin poliisi ei voi tehdä päätöstä esitutkinnasta. Oikeusasiamies lähtee puolestaan siitä, että kaikista tapahtumista, joissa poliisi on osallisena, ei voida ilmoittaa syyttäjälle. Asiasta ei ole olemassa lakia tai säädöksiä, vaan kaikki perustuu poliisiorganisaation ja oikeusasiamiehen omaan ohjeistukseen.²²⁶

²²⁴ Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2007: 17.

²²⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2007: 18.

²²⁶ Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2006: 107.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnan mukaan itsekriminointisuojaaja käytettäessä on erittäin tärkeää arvioida tapauksen todellinen luonne. Seuraamuksen ollessa tuntuva ja erityisesti, jos sillä on sanktion luonne, tulee itsekriminointisuojaaja huomioida. Niemi-vuon näkemyksen mukaan oikeusturvatakeiden tulee toteutua myös lievissä hallinnollisissa tapauksissa, jos hallintoviranomaisella on tuomiovaltaa.²²⁷ Oikeusasiamiehen pyytäessä *selvitystä* on syytteen riski pieni, mutta se on olemassa. Syytteestä saattaa seurata rikosoikeudellinen sanktio. Oikeusasiamiehelle annettavaa *selitystä* pidetään jo osana puolustautumismenettelyä.²²⁸

Kulla ja Ervo kirjoittavat teoksissaan, että rangaistusluontoista hallinnollista asiaa käsiteltäessä tulisi hallintomenettely rinnastaa rikossyyteasian käsittelyyn ja tällöin itsekriminointisuojaaja tulisi huomioida heti asian käsittelyn alusta lähtien²²⁹. Tutkittaessa Saunders tapauksen päätöksen ratkaisuperusteita on EIT todennut, että itse hallinnollisten tietojen pyynti pakkovaltuuksin ei ole välttämättä rikkonut itsekriminointisuojaaja, mutta tietojen käyttö oikeudenkäynnissä on ollut itsekriminointisuojaajan vastaista²³⁰. Itsekriminointisuojaajan käytössä tulee ottaa myös huomioon lähtökohta, jonka mukaan itsekriminointisuojaaja ei saa kiertää hallinnollisilla järjestelyillä²³¹.

Tarkasteltaessa EIS:n itsekriminointisuojaaja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen valossa suhteessa oikeusasiamiehen käytäntöön ei itsekriminointisuojaaja mielestäni toteudu sopimuksen tarkoittamalla tasolla. Ylimmän laillisuusvalvojan katsoessa, että syytteenvaara on niin todellinen ja että virkamiehellä on oikeus vaieta epäedullisista seikoista, asia tulisi mielestäni tutkia toimivaltaisen viranomaisen esitutkintana. Tätä näkemystä tukevat EIT:n antamat linjaukset Weh-tapauksen²³² osalta. Ylimmän laillisuusvalvojan pyytäessä vastinetta asiaan, jossa on syytteenvaara olemassa, on tämä mielestäni itsekriminointikiellon rikkomista hallinnollisella ratkaisulla. Poliisirikostutkinnan aloittamiskynnys on mielestäni matalampi kuin ylimmän laillisuusvalvojan vahva epäily lainvastaisuudesta.

²²⁷ Niemivuo ym. 2010:56–57.

²²⁸ Lehtimaja 1988: 517.

²²⁹ Kulla 2012: 328; Ervo 2008: 370.

²³⁰ EIT tapaus Saunders v. Yhdistynyt kuningaskunta (17.12.1996): k. 65–69.

²³¹ Virolainen & Pölönen 2004: 314–315.

²³² EIT tapaus Weh v. Itävalta (08.04.2004).

4.6 Poliisirikostutkinnan perusteet

Poliisirikostutkinnan kynnys on erittäin matala. Hiemankin epäselvissä tai rajanvetotapauksissa asia on syytä viedä poliisirikostutkintaan, jotta kansalaisten luottamus poliisiin ei heikkene.²³³ Oikeuskanslerin kannan mukaan poliisilla ei ole oikeutta arvioida itse esitutkintalain 2 §:n²³⁴ mukaisesti onko poliisimies syyllistynyt rikokseen, vaan arviointi tulee aina suorittaa syyttäjän toimesta. Poliisi ei saa suorittaa harkintaa epäilyissä poliisirikostapauksissa itse, vaan yleisen uskottavuuden ja puolueettomuuden nimissä harkinta tulee toimittaa syyttäjätutkinnanjohtajalle. Hiemankin epäselvissä tilanteissa olisi mieluummin toteutettava poliisirikostutkinta kuin jätettävä asia tutkimatta.²³⁵

Oikeuskansleri Jonkka näkee tutkimuksessaan erittäin tärkeänä sen, että kaikki poliisin virkatehtäviin liittyvät rikosepäilyt tulevat tutkituksi syyttäjävetoisessa esitutkinnassa. Jonkka toteaa tutkimuksessaan, että kantelun ja rikosepäilyn välinen rajanveto on hankalaa. Epäselvissä kantelutapauksissa on syytä tarkentaa kantelijalta haluaako hän asian tutkittavan ns. poliisirikostutkinnassa.²³⁶ Selkeästi rikesakko- tai rangaistusvaatimusasiat tulee kuitenkin voida käsitellä ilman poliisirikossyyttäjää ja raskasta tutkintaprosessia²³⁷.

Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen on eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa vuodelta 2007 kirjoittanut, että hänen mielestään ei ole tarkoituksenmukaista, että eduskunnan oikeusasiamies ottaisi toimivaltaansa kuuluvia epäiltyjä rikosasioita käsiteltäväkseen²³⁸. Toisaalta epäillyn rikossyytteen ohjaaminen toimivaltaiselle viranomaiselle saattaa kaventavaa kantelu-oikeutta. Kansalaisella saattaa olla perusteltu syy tehdä nimenomaan kantelu eikä esimerkiksi rikosilmoitusta poliisille.²³⁹

²³³ Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2006: 107.

²³⁴ ETL 2§: Poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty.

²³⁵ Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 21.06.2010: 14–15.

²³⁶ Jonkka 2004: 74–75.

²³⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2006: 107.

²³⁸ Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2007: 17.

²³⁹ Kuusikko 2011: 308.

4.7 Syyttäjän asema

Valtakunnansyyttäjänvirastossa työskentelee valtakunnansyyttäjiä, joiden toimivalta koskee koko maata. Heidän tehtävänsä on huolehtia syytetoimista yhteiskunnan kannalta merkittävissä asioissa. Heidän tehtäviinsä kuuluu muun muassa ajaa syytettä, jonka nostamisesta eduskunta, valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies on päättänyt. Tietyissä asioissa syyttäjänä voi toimia myös erityissyyttäjä, joita ovat valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on oikeus ajaa syytettä tai määrätä syyte nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.²⁴⁰

Syyttäjän tehtävä on huolehtia rikosvastuun toteutumisesta yhteiskunnan normien mukaisesti. Syyttäjän on huomioitava toimissaan yleinen etu ja asianosaisten oikeusturva. Syyttäjän on noudatettava toimissaan muun muassa tasapuolisuuden periaatetta. Syyttäjän tulee huomioida myös laillisuusperiaate, ihmis- ja perusoikeuksien toteutuminen.²⁴¹

4.8 Yleiset periaatteet ja rikoksesta epäillyn oikeudet

Rikosoikeudessa on niin sanottuja yleisiä oppeja. Niillä tarkoitetaan oikeudenalan lainopissa kehitettyä oikeusjärjestelmää. Oikeusjärjestelmä eroaa oikeudenalan säännellystä oikeusjärjestyksestä. Oikeusnormit jäsennetään rationaaliseksi normi- ja oppirakennelmaksi oikeusjärjestelmän avulla. Yleisillä oppeilla tarkoitetaan vakiintuneita käsitteitä, teorioita, oikeusperiaatteita, oikeuslähdeoppia ja juridisia metodeja. Yleisten oppien merkityksestä ei ole olemassa yksimielistä näkemystä, mikä niiden asema on oikeuslähteenä. Yleisesti kuitenkin tunnustetaan, että niiden opit muodostavat oikeusjärjestelmän ja kunkin oikeudenalan perusrungon, joiden varaan oikeusjärjestelmän systematisointi voidaan rakentaa.²⁴²

²⁴⁰ Virolainen & Pölönen 2004: 72.

²⁴¹ Virolainen & Pölönen 2004: 85–87.

²⁴² Virolainen & Pölönen 2003: 157–158.

Oikeusperiaatteet voidaan jakaa kahteen ryhmään riippuen siitä, kohdistuvatko ne yksilön oikeuksiin vai yhteiskunnallisiin tavoitteisiin ja päämääriin. Näkemyksen mukaan yksilölliset oikeudet ovat pääsääntöisesti painavampia kuin yhteiskunnan päämäärät riskitilanteissa. Yhteiskunnallisen rikosvastuun toteuttamisen intressi on ensisijaisesti syyttäjän vastuulla. Tuomioistuimen tulee puolestaan huolehtia ensisijaisesti yksilöllisten oikeuksien ja periaatteiden turvaamisesta oikeudenkäynnissä. Tuomarin tehtävä on siis huolehtia, että asia tulee prosessiaineiston perusteella asianmukaisesti selvitettyksi ja että prosessimenettely on oikeudenmukainen.²⁴³

Tärkeimmäksi periaatteeksi on nostettu *oikeusvarmuuden periaate*. Periaatteella tarkoitetaan aineellista oikeusvarmuutta eli sitä, että se antaa mahdollisimman hyvät takeet aineellisesti oikeaan ratkaisuun päättämisestä sekä näyttö- että oikeuskysymyksissä. Tällöin edellytetään, että jutun tosiseikasto tulee mahdollisimman tarkoin selvitettyä ja että oikeusnormeja sovelletaan juttuun mahdollisimman virheettömästi. Oikeudenkäymiskaaren (29.7.1948/571) luku 17 edellyttää *syyttäjän todistamistaakkaa* eli syyttäjän on näytettävä syyllisyys toteen eikä syytetyn tarvitse todistaa syyttömyyttään.²⁴⁴

Rikoksesta epäillyllä tai syytetyllä on useita oikeuksia. Yksi kantavista periaatteista on oikeus olla myötävaikuttamatta asian selvittämiseen eli niin sanottu *myötävaikuttamattomuusperiaate*. Hänellä on myös oikeus olla todistamatta itseään vastaan eli niin sanottu itsekriminointikielto. Nämä periaatteet antavat epäillylle oikeuden olla vastaamatta hänelle esitettyihin kysymyksiin ja vaieta kokonaan asiasta. Syytetyllä tai epäillyllä ei myöskään ole niin sanottua *selitystaakkaa*, eli hänellä ei ole velvollisuutta antaa hyväksyttävää selitystä tai selvitystä häntä vastaan osoittavasta asiasta. Selvityksen tai selityksen puutetta ei saa käyttää todisteena häntä vastaan.²⁴⁵ Se saattaa vaikuttaa tuomioon, mutta se ei saa olla ratkaiseva peruste²⁴⁶. EIT on tosin hyväksynyt vaikenemisen yhtenä osatodisteena tapauksessa Murray vastaan Yhdistynyt kuningaskunta.

²⁴³ Virolainen & Pölönen 2003: 163–165, 175.

²⁴⁴ Virolainen & Pölönen 2003: 168.

²⁴⁵ Virolainen & Pölönen 2003: 170–171.

²⁴⁶ EIT tapaus Murray v. Yhdistynyt kuningaskunta (28.10.1994): k. 12–15, 92–94.

Syytetyllä ei ole käsiteltävän olevassa asiassa totuudessa pysymisvelvollisuutta toisin kuin asianomistajalla tai todistajalla. Syytetyn ei välttämättä tarvitse lausua asiassa mitään ja asiasta lausueessaan hänellä ei ole totuudessa pysymisvelvollisuutta. Syytetty voi siis vaieta tai poiketa totuudesta kertomuksessaan. Syytetyn oikeus johdetaan kansainvälisiin ihmisoikeuksiin kuuluvasta periaatteesta, jonka mukaan syytetty ei ole velvollinen myötävaikuttamaan syyllisyytensä selvittämiseen (KP-sopimus 14. art 3g). Rikoksesta epäillyn tai syytetyn myötävaikuttamattomuusperiaate voidaan tiivistää seuraavasti:

”Rikoksesta epäillyllä ja syytetyllä ei prosessissa velvollisuutta myötävaikuttaa oman syyllisyytensä selvittämiseen. Epäillyllä tai syytetyllä ei ole totuudessapysymisvelvollisuutta, hänellä on oikeus vaieta sekä pysytellä muutenkin passiivisena koko rikosprosessin ajan. Tämä itsevaarantamiselta suojaava vaitiolo-oikeus perustuu pohjimmiltaan ihmisarvoon ja itsemääräämisoikeuteen, mutta sitä rajoittaa muun muassa se, että epäiltyyn ja syytettyyn voidaan tietyin edellytyksin kohdistaa rikosprosessuaalisia pakkokeinoja.”²⁴⁷

Todistamiskieltoja ei saa kiertää kielletyillä keinoilla. Todistelutarkoituksessa kuultavaa todistajaa tai asianomistajaa ei saa pakottaa todistamaan itseään vastaan ja samaten hänellä ei voi pakottaa todistamaan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 20 §:ssä tarkoitettua lähiomaista vastaan. Mainittuja todistamiskieltoja ei saa kiertää ns. kuulopuhetodisteen avulla eli esimerkiksi kuulemalla henkilön kuulustellutta poliisia, joka on kuulustellut esitutkinnan aikana henkilöä, joka vetoaa kieltäytymisoikeuteensa vasta oikeudenkäynnissä. Kiellettyä on myös käyttää esitutkinnassa kuultujen, jotka myöhemmin oikeudenkäynnissä vetoavat oikeuteensa olla todistamatta, kuulustelukertomuksia todisteena oikeudessa lukemalla niitä.²⁴⁸

4.9 Tasa-arvoisuuden ja ihmisarvoisen kohtelun periaatteet

Perusoikeuksiin kuuluu tasa-vertaisuuden periaate, jolla tarkoitetaan ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä. Periaatteen katsotaan tarkoittavan, että heidän prosessuaalinen asemansa on tasavertainen. Prosessuaalisella tasavertaisuudella pyritään optimoimaan ihmisten yhdenvertaisuus oikeudenkäynnissä. Oikeudenkäynnin prosessuaalisella tasa-

²⁴⁷ Virolainen & Pölönen 2003: 273.

²⁴⁸ Virolainen & Pölönen 2003: 278–279.

arvoisuudella edellytetään, että ettei yksittäistapauksessa kumpaakaan osapuolta aseteta menettelyllisesti heikompaan asemaan, vaan heitä on kohdeltava yhdenvertaisesti. Kysymykseen tulee niin sanottu *aseiden yhtäläisyys* eli kummallakin on oltava samanlaiset mahdollisuudet asiansa ajamiseen. Periaatteen mukaisesti oikeudenkäynti on järjestettävä tasapuolisella tavalla riippumatta siitä, edistääkö se oikeudenkäynnin tehokkuutta.²⁴⁹

Perus- ja ihmisoikeudet asettavat vaatimuksia rikosprosessille. Prosessilait, kuten esitutkintaa ja pakkokeinoja säätelevät lait, ovat keskeisiä toteutettaessa perusoikeuksien suojaa. Perustuslain keskeinen 21§ edellyttää, että julkisen vallan on pyrittävä takaamaan oikeuden saatavuus osapuolille. Julkisten viranomaisten on yksittäistapauksessa lakeja soveltaessaan huolehdittava perusoikeuksien toteutumisesta.²⁵⁰

Julkinen valta on velvollinen suojelemaan perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksia muita yksilöitä vastaan, mutta toisaalta se on velvollinen suojelemaan niitä myös valtion valtakäyttöä vastaan. Oikeusvaltiossa lainsäätäjän on huolehdittava, ettei viranomaisella ole oikeutta puuttua perusoikeuksiin enempää kuin on välttämätöntä perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi. Rikosprosessuaalisen lainsäädännön ja lainkäytön tulee varmistaa yksilön oikeusturva, josta voidaan käyttää nimitystä *yksilön suojaperiaate*. Perusoikeusrajoitusten tulee olla tarkkarajaisia ja täsmällisiä. Perusoikeusrajoitukset eivät myöskään saa olla ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. Lisäksi lainsäätäjän tulee noudattaa *suhteellisuusvaatimusta*, eli mitä suuremman toimintavapauden rajoitusta laki sallii, sitä tärkeämmästä oikeushyvänsuojelusta tulee olla kyse. Huomioitavaksi tulee, että perusoikeuksien rajoituksen kohteeksi joutuneella tulee olla mahdollisuus oikeusturvajärjestelyihin.²⁵¹

Ihmisen joutuessa mukaan rikosprosessiin tulee julkisen vallan huolehtia, että häntä ei kohdella epäinhimillisesti tai ihmisarvoa alentavalla tavalla. Myös prosessin haitat siihen osallistuvalla tulee minimoida. Keskeinen osa oikeusturvatakeita on *syyttömyysolettama*. Olettaman mukaan jokaista rikoksesta epäiltyä on pidettävä syyttömänä, kunnes syyllisyys on laillisesti näytetty toteen. Perustuslaissa ei ole suoraan mainintaa syyttö-

²⁴⁹ Virolainen & Pölönen 2003: 268.

²⁵⁰ Virolainen & Pölönen 2003: 270–271.

²⁵¹ Virolainen & Pölönen 2003: 271–272.

myysolettamasta, mutta vakiintuneesti sen on katsottu kuuluvan 21 §:n oikeusturvatakeisiin. Syyttömyysolettama koskee myös aikaa ennen esitutkintaa esitutkintalain 7 luvun 2§:n mukaisesti.²⁵²

Vakiintuneesti tulkitaan, että oikeusturvaintresseillä on etusija rikosvastuun selvittämiseen nähden. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementit tulisi lukea oikeusturvaintressien piiriin. Tästä johtuen oikeudenmukaisuustakeiden tulisi punnintatilanteessa ohittaa rikosvastuun selvittämistä koskevat intressit. Rikosvastuun selvittämisessä ei siten tulisi käyttää menetelmiä, jotka tekevät rikosprosessista epäoikeudenmukaisen.²⁵³

4.10 Vapaa todistelu ja todisteiden hyödyntämiskielto

Suomessa on säädetty oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 2 §:ssä vapaan todistelun periaatteesta. Periaate kuuluu seuraavasti:

”Oikeuden tulee, harkittuaan huolellisesti kaikkia esiin tulleita seikkoja, päättää, mitä asiassa on pidettävä totena. Milloin jonkin todisteen vaikutuksesta on laissa erityinen säännös, noudatettakoon sitä.”

Periaatteen mukaisesti asianosaisilla on mahdollisuus esittää haluamiaan todisteita, joihin he haluavat vedota. Tuomioistuin harkitsee esitettyjen todisteiden perusteella, minkä painoarvon se kullekin todisteelle antaa. Lainsäädännössä ei ole yleissäännöstä siitä millä edellytyksillä jonkin seikan todisteena hyödyntäminen voidaan kieltää. Lainsäädännöstä löytyy sen sijaan yksittäisiä säädöksiä, joissa kielletään käyttämästä jotakin todisteena tai todistamasta.²⁵⁴ Seuraavat oikeudenkäymiskaaren 17 luvun pykälät rajaavat todistusoikeutta: 11§ kieltää oikeudenkäynnin varalta annetun yksityisluontoisen kirjallisen kertomuksen esittämistä ja esitutkintapöytäkirjan käyttämistä todisteena, 20 § antaa läheiselle oikeuden kieltäytyä todistamasta, 23§ kieltää salassa pidettävän tiedon ilmaisemisen ja 24§ antaa oikeuden olla vastaamatta kysymykseen, jos on vaara joutua itse syytteen vaaraan. Vapaa todistelu perustuu todistusteorian aineelliseen eikä muodolliseen todistelujärjestelmään. Vapaan todistelun teorian mukaan todistelua ei pidä sitoa

²⁵² Virolainen & Pölönen 2003: 173.

²⁵³ Virolainen & Pölönen 2003: 289–290.

²⁵⁴ Ojanperä 2006: 153.

normein, vaan kaikkia jutussa tulleita seikkoja tulee saada käyttää vapaasti todisteina (vapaa todistelu) ja tuomioistuin päättää todisteiden näyttöarvon (vapaa todistusharkinta). Poikkeuksen tekevät edellä mainitut yksittäistapaukset, joissa on vapaan todistelun kieltö.²⁵⁵

Todisteiden hyödyntämiskiello ei ole sama asia kuin todistamiskiello. Todisteiden hyödyntämiskielloista ei säädetä laissa, kuten säädetään todistamiskielloista. Hyödyntämiskielloja ei myöskään tunnusteta Suomen oikeudessa vallitsevaksi säännöksi. Esityksen mukaan hyödyntämiskielloa ei tarvitse erikseen miettiä, koska vapaan todistelun periaatte on voimassa. Toisaalta myös laissa säädetty todistamiskiellot johtavat automaattisesti todisteiden hyödyntämiskieltoon. Hyödyntämiskiellot liittyvät siis useasti todistamiskielloihin ja esiintyvät harvemmin omana perusteenaan. Hyödyntämiskiellossa jokin todiste suljetaan kokonaan todistusharkinnan ulkopuolelle eli rajataan kokonaan pois oikeudenkäyntiaineistosta.²⁵⁶ Itsekriminointikiellon tulisi asettaa todisteille käyttökiellon, kuten on tapauksessa Saunders vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, jossa EIT:n tuomiolauselmassa todettiin itsekriminointia tapahtuneen. EIT katsoi itsekriminointikielloa loukkaavaksi hallinnollisella pakolla hankittujen kuulustelukertomusten lukemisen todisteena tuomioistuimessa.²⁵⁷

Todistamiskiello ja hyödyntämiskiellojen määrittely perustuu pitkälti perus- ja ihmisoikeuksien sekä yhteiskunnallisten intressien ja rikosvastuun toteutumisen väliseen punnintaa ja harkintaan. Todistamis- ja hyödyntämiskiellojen soveltamiseen voi etsiä suuntaviivoja lainsäätäjän tahdon määrittelystä. Todiste voidaan rajata pois muodollisella perusteella, jos se on esimerkiksi saatu henkilöltä, jolla on oikeus kieltäytyä todistamasta. Esitutkintaviranomaisten kohdalla se tarkoittaa, että todistetta ei toimiteta lainkaan syyttäjälle tai tuomioistuimelle. Syyttäjä voi syyteharkinnan aikana myös päätyä ratkaisuun jonkin todisteen rajaamisesta oikeudenkäynnin ulkopuolelle. Asioiden ollessa ristiriitaisia tai epäselviä tulisi todisteiden rajaaminen ja oikeudenkäynnin ulkopuolelle sulkeminen kuitenkin jättää vapaan harkinnan periaatteen mukaisesti tuomioistuimelle.²⁵⁸

²⁵⁵ Virolainen & Pölönen 2003: 172.

²⁵⁶ Ojanperä 2006: 153–154.

²⁵⁷ EIT tapaus Saunders v. Yhdistynyt kuningaskunta (17.12.1996): k. 74.

²⁵⁸ Ojanperä 2006: 153–154.

Vapaa todistelun periaate antaa tuomioistuimelle varsin vapaat kädet päättää todisteiden hyväksyttävyydestä. Hyödyntämiskiellon yhteydessä puhutaan myös *etävaikutuksesta*. Etävaikutuksella tarkoitetaan tilannetta, jossa todiste on hankittu laittomasti tai todiste on hankittu laillisesti, mutta sen jäljille on päästy laittomasti hankitulla todisteella. Suomessa ei ole laitonta suunnata tutkintaa uudelleen laittoman todisteen perusteella. Laittomalla tavalla hankitun todisteen tietoa saa siis hyödyntää hankittaessa laillisia todisteita.²⁵⁹ Kirjoituksessaan "*Itsekriminoinnin tulkinta ja sen vaikutukset todisteluun*" Mikko Vuorenpää pitää tilannetta pulmallisena itsekriminoinnin kannalta. Todisteiden hyödyntämiskiello jättää edelleen mahdollisuuden hyödyntää itsekriminointikiellon vastaisesti hankittuja todisteita esitutkinnan ohjaamiseen. Vuorenpään näkemyksen mukaan palomuurin tulisi olla tarpeeksi tehokas estääkseen tietojen käytön esitutkinnan kaikissa vaiheissa.²⁶⁰

Todisteen hyödyntämiskiello kulminoituu pääasiassa tapauksiin, jossa jotakin todistamiskielloa on rikottu esitutkinnassa ja tällä tavoin hankittua todistetta ei voi käyttää oikeudessa hyväksi tai ainakin todisteen todisteluarvoon tulee suhtautua kriittisesti. Todisteen hyödyntämiskiello täydentää todistelukiellon merkitystä.²⁶¹

Hyödyntämiskielloon liittyvät seuraavat käsitteet:

- 1) *Todistusteemakiello*, jolla on tarkoitus estää todennäköisyyspäätelmien teko todistusteeman olemassaolosta
- 2) *Todistuskeinokiello*, jolla vastataan kysymykseen kielletystä todistelusta sinänsä sallitusta temasta. Esimerkkinä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n 1 momentin kiello virkamiehen todistaa vaitiolovelvollisuuden alaisista asioista.
- 3) *Todistusmetodikiello*, kieltää virheellisesti hankitun todisteen käytön. Esimerkiksi kiduttamalla hankittu tunnustus ei ole missään olosuhteissa pätevä.

Edellä mainittujen lisäksi on olemassa ns. *absoluuttisia todistamiskielloja*, jolla tarkoitetaan, ettei todistetta voi käyttää edes harkinnan jälkeen hyväksi. Absoluuttisen todistamiskiellon alaisia ovat esimerkiksi papin rippisalaisuus (Kirkkolaki 26.11.1993/1054) ja valtion turvallisuuteen liittyvät asiat oikeudenkäymiskaareissa. Absoluuttisen todista-

²⁵⁹ Ojanperä 2006: 161–162.

²⁶⁰ Vuorenpää 2012: 591.

²⁶¹ Ojanperä 2006: 162.

miskiellon alaiset asiat ovat myös automaattisesti absoluuttisen hyödyntämiskiellon alaisia. Vastaajan tai epäillyn suostumus poistaa absoluuttisen todistamiskiellon esimerkiksi lääkärin kohdalta, mutta pappi ei saa edes epäillyn suostumuksella kertoa kuulemiaan asioita. Tuomioistuimen tulee viranpuolesta ottaa todistamiskiellot huomioon.²⁶² Todistamiskiellon piiriin kuuluu myös aseman muuttuminen poliisin suorittamassa esitutkinnassa. Kuultavan asema saattaa muuttua esitutkinnan aikana esimerkiksi todistajasta rikoksesta epäillyksi. Todistajaa sitoo totuudessa pysymisvelvollisuus, jolloin saattaa tulla riski itsekriminoinnista, jos todistajan kuulustelukertomus liitetään esitutkintapöytäkirjaan, kun asema on muuttunut rikoksesta epäillyksi, jolla ei ole totuudessa pysymisvelvollisuutta. Aseman muuttuessa todistajasta tai asianomistajasta rikoksesta epäillyksi tulee kuulustelut suorittaa uudestaan ja noudattaa rikoksesta epäillyn oikeuksia. Vanhat kuulustelukertomukset ovat todistamiskiellon alaista aineistoa, eikä niitä saa liittää esitutkintapöytäkirjaan. Poikkeuksena on rikoksesta epäillyn suostumus liittää kuulustelukertomukset esitutkintapöytäkirjaan.²⁶³

Kirjallisen todistelun ja henkilötodistelun välinen todistelukiello ei ole yhtenäinen. Kirjallisella todistelulla voidaan kiertää joitakin henkilötodistelun kieltoja. Esimerkiksi, mikäli asiakirja löytyy muun kuin editiovelvollisuudella²⁶⁴ suojatun henkilön hallusta, voidaan se takavarikoida ja sitä voidaan käyttää todisteena. Poikkeus koskee myös syytetyn ja papin sekä syytetyn oikeudenkäyntiavustajan välillä tehtyjä asiakirjoja. Asiakirjaa ei voi takavarikoida suoraan kyseisiltä henkilöiltä.²⁶⁵

Todisteiden hyödynnettävyyden arviointi on muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta jätetty oikeuden arvioitavaksi vapaan harkinnan periaatteen mukaisesti. Ammattituomari on varmasti kykenevä jättämään todistusharkinnasta pois todistelut, jotka ovat kiellon alaisia, mutta kykenevätkö lautamiehet tähän. Lautamiehet eivät välttämättä kykene unohtamaan jo kuullutta todistetta, jos se osoittautuu oikeudenkäynnin kuluessa kielletyksi. Syyttäjän tulisi jo esitutkinnan aikana jättää pois selkeät virheellisyydet todisteluaineistossa. Objektiivisuusperiaatteen mukaan syyttäjän tulisi kyetä näyttämään syyte

²⁶² Ojanperä 2006: 163–164.

²⁶³ Poliisihallitus 2010: 19.

²⁶⁴ Velvollisuus esittää asiakirja oikeudessa.

²⁶⁵ Ojanperä 2006: 164.

toteen *oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä*.²⁶⁶ Oikeuskirjallisuudessa on yleisesti esitetty keinona turvata itsekriminointikielto vastineen hyödyntämiskiellolla. Hyödyntämiskiellolla todiste eli kantelutapauksissa vastine rajattaisiin kokonaan oikeudenkäyntiaineiston ulkopuolelle ja sitä ei saisi hyödyntää todistus- tai ratkaisuharkinnassa.²⁶⁷

4.11 Yhteenveto

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä ei nykytilassa anna virkamiehelle suoranaista oikeutta kieltäytyä kertomasta itselleen epäedullisia seikkoja kantelututkinnassa. Oikeusasiamiehillä on ihmisoikeusperiaatteisiin ja Suomen perustuslakiin perustuva näkemys virkamiehen oikeudesta vedota itsekriminointikieltoon, mutta mikään automaatio se ei ole. Kantelututkinnat, joissa virkamies olisi oikeutettu vetoamaan syytteenvaaran suojaan, eivät ole selkeitä ja yksiselitteisiä. Tulkinta riippuu oikeusasiamiehen näkemyksestä käsiteltävänä olevan asian vakavuudesta ja lainvastaisuudesta.

Kynnys poliisirikostutkintaan on matala, jolloin sitä olisi ongelmattomasti käytettävä epäselvissä tilanteissa; tällöin ei tulisi epäselvyyksiä rikoksesta epäillyn oikeuksista, koska ne on tarkoin laissa määritelty. Rikoksesta epäilty ei ole kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen eikä Suomen perustuslain mukaan milloinkaan velvollinen edesauttamaan syyllisyytensä toteennäyttämistä tai selvittämistä. Euroopan ihmisoikeussopimus määrittelee myös hallintoasioiden käsittelyä koskevia laadullisia vaatimuksia. Euroopan ihmisoikeussopimus rinnastaa Weh-kriteereillä rikosoikeutta koskevan itsekriminointikiellon myös hallinnollisten sanktioiden käsittelyyn. Tulkinnalliseksi ongelmaksi näyttää muodostuneen, onko eduskunnan oikeusasiamiehelle tehty kantelu jo alusta pitäen hallinnollisen sanktion käsittelyä.

Laissa on myös yleisiä periaatteita, joita tulisi noudattaa rikosprosessissa. Tärkeimpiä näistä ovat tasa-arvoisuus, jossa huomioidaan kummankin osapuolen mahdollisuus todistella omaa näkemystään yhdenvertaisin keinoin sekä ihmisarvoisen kohtelun vaatimus, jonka mukaan "rikosta ei tule selvittää hinnalla millä hyvänsä". Tärkeää on taata

²⁶⁶ Ojanperä 2006: 166–167.

²⁶⁷ Pentikäinen 2012: 243–244.

myös rikoksesta epäillyn oikeusturva. Hallintokantelun vastineen käyttö rikosprosessissa todisteena rikkoo mielestäni kyseisiä periaatteita vastaan. Vastineen käyttö ei ole ihmisoikeussopimuksen ja lain hengen mukaista.

Suurimmaksi ongelmaksi muodostuu vapaan todistelun periaate, joka mahdollistaa kantelututkinnassa virkavastuulla annetun selvityksen käyttämiseen oikeudenkäynnissä todisteena.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Yleistä tutkimuksesta ja vastaukset tutkimuskysymyksiin

Tutkielman teemana on ollut selvittää, miten poliisimiehen oikeusturva toteutuu sisäisessä ja ulkoisessa laillisuusvalvonnassa koskien erityisesti itsekriminointisuojaan toteutumista. Tutkielman tavoitteena on luoda kokonaiskuva siitä, mitkä asiat vaikuttavat oikeusturvan ja erityisesti itsekriminointisuojaan toteutumiseen. Itsekriminointisuojaan merkitys ja tulkinta Euroopan ihmisoikeussopimuksen suojaamana oikeutena on pyritty tuomaan esimerkkien kautta esille. Haasteen tutkimukselle toi Euroopan ihmisoikeustuimen ratkaisujen yksilöllisyys; kaikissa tapauksissa on itsekriminoinnin toteutumista peilattu käsiteltävän tapauksen yksityiskohtiin. Yksiselitteistä linjaa ei ole olemassa, mutta joitakin yleisiä linjoja tunnustetaan.

Poliisimiehen oikeusturva laillisuusvalvonnassa on kiinni monesta tulkinnallisesta seikasta. Ensimmäinen vaikuttava asia on jako rikos- ja hallintoasioihin. Rikostutkinnassa epäillylle poliisimiehelle taataan oikeudet, jotka kuuluvat rikoksesta epäillylle. Poliisimiehen oikeusturva ei kärsi, mikäli hänen asiansa käsitellään ns. poliisirikostutkinnassa. Poliisirikostutkinnan tutkintametodit ovat vastaavat kuin normaalissa esitutkinnassa, mutta esitutkinnan tehokkuudesta ja puolueettomuudesta vastaa syyttäjä, joka toimii tutkinnanjohtajana. Tutkinnan suuntalinjauksista, mahdollisesta lopettamisesta ja syyteharkintaan saattamisesta vastaa syyttäjänä toimiva tutkinnanjohtaja.

Hallintoasioissa eli sisäisen tai ulkoisen laillisuusvalvonnan toteuttamisessa, on merkittäviä eroja poliisimiehen oikeusturvaan. Sisäisen laillisuusvalvonnan tilanne on parantunut sisäministeriön uudistuneen ohjeistuksen myötä. Uusi ohjeistus edellyttää laillisuusvalvontaa suorittavan esimiehen ilmoittavan, mikäli laillisuusvalvonnan vastineeseen vastaaminen saattaisi vaarantaa poliisimiehen syyteenvaaran suojan. Sisäministeriön antama ohjeistus kieltää yksiselitteisesti suorittavan hallinnollista tutkintaa, jos on syytä epäillä rikoksen tapahtuneen, tai on perusteltua olettaa asiaa käsiteltävän tuomioistuimessa. Sisäisessä laillisuusvalvonnassa poliisimiehen oikeusturva vaikuttaisi olevan kunnossa uuden ohjeistuksen myötä.

Ulkoisen laillisuusvalvonta erityisesti ylimpien laillisuusvalvojen suorittamana on oikeusturvatekijöiden kannalta enemmän tulkinnanvaraista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaistu ovat pääsääntöisesti tapauskohtaisia, mutta niistä voidaan vetää joitakin yleisluontoisia linjoja, joita tulisi noudattaa. Tärkeimmäksi nousee ns. Weh-tapauksen kriteerit, joiden perusteella hallintokanteluun vastaajan tulisi voida vedota itsekriminointisuojaan jo ennen varsinaista rikossyytettä tai rikosepäilyä.

Itsekriminointisuojaan käyttö eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluihin vastatessa on riippuvainen eduskunnan oikeusasiamiehen tulkinnasta: tutkittavana olevan asian vakavuudesta ja lainvastaisuudesta. *Selvitystä* pyydetessä syytteen todennäköisyys on pieni, jolloin Weh -kriteerien vaatimus ei välttämättä täyty, koska rikosprosessin riski on liian etäinen. Toisaalta tulee ottaa huomioon, että eduskunnan oikeusasiamiehen antama huomautus on virkamiehen toimintaan kohdistunut moite, josta ei voi valittaa. *Selitystä* pyydetessä virkatoimi on selkeästi ollut virheellinen ja lainvastainen, tällöin virkamies voi vedota itsekriminointisuojaan. Toisaalta tällöin herää kysymys, miksei asiaa tutkita alusta lähtien esitutkinnassa. Esitutkinta turvaisi selkeämmin virkamiehen rikosprosessuaaliset oikeudet. Vastaajan oikeusturvan toteutumisen lisäksi tulisi myös ottaa huomioon kantelijan oikeusturvan toteutuminen, kuten esimerkiksi Erkan Egmezin tapauksessa. Euroopan ihmisoikeussopimus on myös omaksunut kannan, jonka mukaan mahdollisen rangaistuksen uhka hallintokäsittelyssä tukee asian käsittelyä esitutkinnassa.

Suomessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen itsekriminointisuoja on ollut KKO:n 2009:80 päätökseen asti vapaata todisteharkintaa heikommissa asemassa, vaikka näin ei pitäisi olla. Poliisimiehen oikeusturva ylimmän laillisuusvalvojan kantelututkinnassa on erittäin tulkinnanvarainen ja tulkinnan on pääsääntöisesti suorittanut laillisuusvalvoja. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat tiedostaneet ongelman, mutta lainsäätäjä ei ole halunnut asiaan puuttua.

Tutkimuskysymykseeni poliisimiehen oikeuksista ja velvollisuuksista ylimmän laillisuusvalvojan kantelututkinnassa vastaan seuraavasti: poliisimiehen oikeuksia ja velvollisuuksia kantelututkinnassa ei ole määritelty riittävän selkeästi lain tasolla. Poliisimiehen oikeus vedota itsekriminointisuojaan on liian tulkinnanvarainen. Asia tulisi korjata

laintasoisella säätelyllä, jotta se olisi yksiselitteinen ja poliisimies osaisi ja pystyisi vetoamaan itsekriminointisuojaan silloin, kun siihen on tarvetta. Poliisimiehen oikeusturva on itsekriminoinnin osalta puutteellinen, koska se on tällä hetkellä liian tulkinnanvarainen

Perusoikeuksissa taataan tasavertaisuus ja yhdenvertaisuus lain edessä. Mielestäni nämä eivät toteudu, mikäli kanteluvastinetta voidaan rajoituksetta käyttää oikeudenkäynnissä. Poliisimiehellä on oikeus tulla kuulluksi ja antaa selvitys asiassa, mutta tämä oikeus saattaa kääntyä poliisimiestä vastaan.

Velvollisuuksiin poliisimiehellä kuuluu ns. virkavelvollisuuden nojalla vastineen antaminen. Tämä saattaa olla osittain ristiriidassa ihmisoikeussopimuksessa tunnustetun itsekriminointikiellon kanssa. Hallintomenettelyssä pakon edessä annettu vastine saattaa olla laillinen ja oikeusperiaatteiden mukainen, mutta sen käyttö todisteena oikeudenkäynnissä saattaa olla itsekriminointikiellon vastainen. Suomalainen lainsäädäntö hyväksyy tällä hetkellä vastineen todisteena käyttämisen. Poliisimiehellä tulisi olla oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, jossa ns. palomuurilla rajattaisiin mahdollisessa kantelututkinnassa annettu vastine oikeudenkäynnin ulkopuolelle todistusharkinnasta. Kantelututkintaa selvittäessä tulisi muistaa, että hallinnollisten selvitysten pyytäminen laillisuusvalvonnassa ei ole itsekriminointisuojaan vastaista, mutta niiden käyttäminen rikosprosessissa todisteena saattaa johtaa itsekriminointisuojaan rikkomiseen. Kyseinen johtopäätös voidaan vetää Saunders vastaan Yhdistynyt kuningaskunta - tuomiolauselma. Viranomaiset eivät saa omilla hallinnollisilla menettelyillä kiertää itsekriminointisuoja. Tällä hetkellä Suomessa ei ole tarpeeksi tehokasta palomuuria hallinnollisten selvitysten käytön kieltämiseksi oikeudenkäynnissä.

Laintasoisen säätelyn puuttuessa näkisin poliisirikostutkinnan käyttämisen tehokkaana vaihtoehtona virkamiehen ja kantelijan oikeusturvan toteutumiseksi. Tätä tukee poliisirikostutkinnan alhainen aloittamiskynnys sekä EIS:n näkemys oikeussuojien käytön mahdollisuudesta, jos hallintomenettelystä saattaa seurata sanktio tai sitä saattaa seurata oikeudenkäynti.

5.2 Ratkaisumalleja itsekriminointisuojaan turvaamiseen

Itsekriminointiongelmahan on olemassa ratkaisuja. Toimivin vaihtoehto olisi oikeuskirjallisuudessa esitetty hyödyntämiskielto, joka estäisi vastineen käytön oikeudenkäynnissä²⁶⁸. Hyödyntämiskielto olisi ns. palomuuuri, joka estäisi vastineen käytön vieraassa tarkoituksessa, kuten esim. rikosprosessissa. Todiste rajattaisiin koko oikeudenkäynnin ulkopuolelle, jolloin vapaan todistusharkinnan mukaista näytön arviointia ei suoritettaisi kyseisen todisteen kohdalta lainkaan. Suomessa ovat oikeusistuimet perinteisesti saaneet vapaan todistelun nimissä käyttää todisteena mitä tahansa oikeudenkäynnissä ilmitullutta seikkaa. Poikkeuksen tekevät hyödyntämiskiellon alaiset todisteet esim. kiduttamalla hankittu tunnustus²⁶⁹.

Hyödyntämiskielto olisi myös linjassa PL 22§:n perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen kanssa, joka pitää sisällään myös ihmisoikeuksien turvaamisen. Perustuslaki 22§:ssä edellytetään, seuraavasti: "*Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.*" Rikoksen selvittämistä ei tulisi mennä syytetyn oikeusturvan edelle. Pasi Pölönen kiteyttää asian näin: "*Todistelun vapaudella ei voi perustella tai sallia mielivaltaista todistelumenettelyä*"²⁷⁰. Perustuslain turvaama oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja aseiden yhtäläisyys toteutuisivat paremmin, kun todisteena ei käytettäisi mahdollisesti kyseenalaisin keinoin hankittua näyttöä.

Toinen vaihtoehto olisi vakiinnuttaa riittävät oikeussuojatakeet, jotka estävät tiedonantovelvoitteen nojalla annettujen tietojen käytön rikosprosessissa. Tulkittaessa KKO:n päätöstä 2009:80 todetaan sen päätöslauselmassa, että hallintomenettelyn kanssa käynnissä oleva esitutkinta oikeuttaa itsekriminointisuojaan käyttöön. Päätös on linjassa EIT:n Funke ja Saunders ratkaisujen kanssa. KKO:n purkupäätöstä voidaan pitää ennakkoratkaisuna suomalaisessa oikeusjärjestelmässä. KKO:n ennakkopäätös on heikosti velvoittava oikeuslähde, joten sen noudattaminen ei ole pakollista. Lainsäädännössä on vapaan todistusharkinnan mahdollistava oikeudenkäymiskaaren 17:2§, joka on normihierarkiassa KKO:n ennakkoratkaisun yläpuolella ja on ns. vahvasti velvoittava oikeus-

²⁶⁸ Pentikäinen 2012: 243, Virolainen & Pölönen 2004: 317, Vuorenmaa 2012: 590.

²⁶⁹ Pentikäinen 2012: 243.

²⁷⁰ Virolainen & Pölönen 2003: 212.

lähde. Toisaalta myös Euroopan ihmisoikeussopimus on Suomessa voimassa lain tasoisena säädöksenä, jonka tulisi unionin lain ensisijaisuuden perusteella syrjäyttää ristiriidassa oleva kansallinen lainsäädäntö.²⁷¹

Epäselvän tilanteen takia, joka on tullut ilmi sekä lainsäätäjien että oikeustieteilijöiden kannanotoista, olisi itsekriminointisuoja syytä turvata perustuslain 21§:n edellyttämällä tavalla. Itsekriminointisuoja tulisi toteuttaa lain tasoisella säädöksellä. Eräiden oikeustieteilijöiden²⁷² näkemyksen mukaan itsekriminointisuoja tulisi toteuttaa perusoikeustasolla, koska ihmisoikeusvelvoitteet määrittelevät suojattujen oikeuksien vähimmäistason.

5.3 Lopuksi

Itsekriminalisointisuoja on rajanvetoa rikoksesta epäillyn tai syytetyn oikeudesta saada oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja yhteiskunnan intressien huomioiminen rikosvastuun toteuttamiseksi. Itsekriminointisuoja on saavuttanut merkittävän aseman oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä arvioitaessa. Koska itsekriminointisuoja ei ole nimenomaisesti kirjoitettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimustekstiin, on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioilla ja niiden perusteluilla merkittävä vaikutus itsekriminointisuojan tulkintalinjoista.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6:sta artiklasta voidaan johtaa itsekriminointisuojaan liittyviä oikeuksia, joista tärkein on vaitiolo-oikeus. Vaitiolo-oikeuden ydinalueeseen kuuluu oikeus olla täysin passiivinen rikosta selvitettäessä. Vaikeneminen saattaa olla haitallista epäillylle tai syytetyille, kuten tuomiota arvioitaessa Murray-tapauksessa. Tapauksissa tulee kuitenkin arvioida muu näyttö, eikä kieltäytyminen lausumasta mitään tutkittavana olevaan asiaan saa olla todisteena merkittävässä asemassa. Itsekriminointikielto ei ole ehdoton oikeus, jonka rikkominen automaattisesti tekee oikeudenkäynnistä oikeudenvastaisen. Oikeudella on oikeus arvioida rikkomisen merkittävyyttä käsiteltävälle asialle.

²⁷¹ Pentikäinen 2012: 244.

²⁷² Viljanen 2001: 244.

Itsekriminointisuojan toteutumista pohdittaessa ydinkysymyksiksi nousee mitä tarkoitusta varten rikosprosessissa hyödynnettävät tiedot on alunperin hankittu ja millä keinoilla. Itsekriminointisuojan tarkoituksena on suojata epäillyn tai rikoksesta syytetyn vapaata tahtoa olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen, riippumatta rikoksen luonteesta tai törkeysasteesta. Itsekriminointisuoja ei saa kiertää julkishallinnon sisäisillä järjestelyillä, kuten tutkimalla asiaa ensin hallinnollisella menettelyllä ja siirtää asia sitten rikosprosessuaaliseksi. Hallinnollisessa menettelyssä sanktiolla tehostettua ilmoitusvelvollisuutta ei katsota vapaaehtoiseksi, kuten esim. Saunders-tapauksessa. Tapauksia analysoidessa tulee huomioida, että sinänsä laillisesti hankitut dokumentit ja selvitykset muuttuvat itsekriminointisuoja loukkaaviksi siinä vaiheessa, kun niitä käytetään todisteena rikosoikeudenkäynnissä.

Itsekriminointisuojan merkittävyyttä ja toteutumista pohtiessa tulee siis huomioida erityisen tarkasti epäillyn tahto, syy tietojen hankkimiselle sekä mahdollisen itsekriminointisuojan rikkomisen seurauksena saatujen tietojen merkittävyys todisteena. Suoja ei ole absoluuttinen, vaan väitetyssä loukkaustilanteessa tulee harkittavaksi, onko rikoksesta epäillyllä tai syytetyllä ollut mahdollisuus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin väitetyistä itsekriminointisuojan loukkauksesta huolimatta.

6. LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis (1989). Laintulkinnan teoria. Juva: WSOY.

Ervo, Laura (2005). Oikeudenmukainen oikeudenkäynti. Helsinki: Wsoy.

Ervo, Laura (2008). Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusvaatimus - käsikirja lainkäyttäjille. Helsinki: WS Bookwell Oy.

Hautamäki, Veli-Pekka (2004). Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki: Edita.

Helminen Klaus, Lehtola Kari & Virolainen Pertti (2005): Esitutkinta ja pakkokeinot. Helsinki: Talentum.

Heuru, Kauko (2003). Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Prima.

Husa, Jaakko (1999). Perusoikeudet valtiosääntöoikeudessa ja valtiosääntöoikeustieteessä, 273–302. Teoksessa: Perusoikeudet Suomessa. Toim. Liisa Nieminen. Helsinki: Kauppakaari Oyj.

Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo (2008). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet - johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.

Koponen, Pekka (2006). Itsekriminointisuojasta, 127–148. Teoksessa: Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII - Raimo Lahdelle 12.1.2006 omistettu. Toimittajat: Petri Jääskeläinen, Pekka Koskinen & Martti Majanen. Vammala: Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat.

Koskinen, Pirkko K. (1997). Oikeusasiamies. Helsinki: Multiprint.

Koskinen, Seppo & Kulla, Heikki (2005). Virkamiesoikeuden perusteet. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Kulla, Heikki (2008). Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.

Kulla, Heikki (2012). Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.

Kuusikko, Kirsi (2011). Oikeusasiamiesinstituutio. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu E-sarja N:o 22. Helsinki 2011.

Laakso, Seppo & Suviranta, Outi ja Tarukannel, Veijo (2006). Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Mäenpää, Olli (2003). Hallinto-oikeus. Werner Söderström lakitieto: Helsinki.

Mäenpää, Olli (2005). Hallintoprosessioikeus. WS Bookwell oy: Porvoo.

Mäenpää, Olli (2010). Hallinto ja oikeus. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Niemi-Kiesiläinen, Johanna (1999). Perusoikeudet rikosprosessissa, 149–172. Teoksessa: Perusoikeudet Suomessa. Toim. Liisa Nieminen. Helsinki: Kauppakaari Oyj.

Niemivuo Matti, Keravuori-Rusanen Marietta & Kuusikko Kirsi (2010). Hallintolaki. Juva: Bookwell Oy.

Ojanperä, Jenni (2006). Todisteiden hyödyntämiskielto. Teoksessa: Kirjoituksia todistusoikeudesta, 153–168. Toim. Juha Lappalainen & Timo Ojala. Helsinki: Hakapaino Oy.

Pajuoja, Jussi & Pölonen, Pasi (2011). Ylin laillisuusvalvonta. Tallinna: Tietosanoma Oy.

Pellonpää, Matti (2005). Euroopan ihmisoikeussopimus. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.

Tuori, Kaarlo (2000). Julkisoikeuden perusteet. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Viljanen, Veli-Pekka (1999). Perusoikeudet. Wsoy: Juva.

Virolainen, Jyrki & Pölönen, Pasi (2003). Rikosprosessin perusteet. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino oy.

Virolainen, Jyrki & Pölönen, Pasi (2004). Rikosprosessin osalliset. Helsinki: WS Bookwell Oy.

Artikkelit ja internetjulkaisut

Frände, Dan (2011). KKO 2010:41 ja sen arviointi laajemmassa kontekstissa. Lakimies 2011: 2, 402–423.

Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2000. Oikeusasiamieslakityöryhmän mietintö. Saatavilla 15.02.2013:
[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?\\${APPL}=erekj&\\${BASE}=erekj&\\${THWIDS}=0.16/1364716756_123926&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?${APPL}=erekj&${BASE}=erekj&${THWIDS}=0.16/1364716756_123926&${TRIPPIFE}=PDF.pdf)

Eduskunnan oikeusasiamiehen internetsivut. Saatavilla 15.03.2013:
<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/index.htm>

Eduskunnan oikeusasiamies. Vuosikertomus 2006. Saatavilla 12.12.2012:
<http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx/ea/suomi/toimintakertomukset/2006-fi?folderId=ea%2Fsuomi%2Ftoimintakertomukset&cmd=download>

Eduskunnan oikeusasiamies. Vuosikertomus 2007. Saatavilla 15.02.2013:
<http://yhdenvertaisuus-fi-bin.directo.fi/@Bin/e4c5c6c57969ddf21a290cd474eb5e67/1364718135/application/pdf/140872/vuosikertomus%202007.pdf>

Eduskunnan oikeusasiamies. Vuosikertomus 2011. Saatavilla 12.12.2012:
<http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=xb16012102203265&cmd=download>

Eduskunnan oikeusasiamies. Vuosikertomus 2012. Saatavilla 12.08.2013:
<http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=hc15113094311719&cmd=download>

Jonkka, Jaakko (2004). Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäministeriön julkaisuja 48/2004. Saatavilla 10.08.2013:
[http://www.polis.ax/intermin/biblio.nsf/bb388e505447a36fc2256bc6003aee34/0ed8f0d5b3666d60c2256f4e002b691b/\\$FILE/482004.pdf](http://www.polis.ax/intermin/biblio.nsf/bb388e505447a36fc2256bc6003aee34/0ed8f0d5b3666d60c2256f4e002b691b/$FILE/482004.pdf)

KHO:n tutkimusjulkaisuja 1/2009. Oikeusturvan todellisuus: Pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta. Saatavissa 11.12.2012:
<http://www.kho.fi/uploads/qq0uw1es5.pdf>

Launiala, Mika (2010). Syyttömyysolettamasta erityisesti esitutkinnan näkökulmasta. Edilex 2010/19. Saatavilla 23.03.2013: www.edilex.fi/lakikirjasto/7232

Launiala, Mika (2013). Itsekriminointisuoja esitutkinnassa - rikoksesta epäillyn oikeudesta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen. Edilex 2013/12. Saatavilla 14.08.2013: www.edilex.fi/lakikirjasto/9545

Lehtimaja, Lauri (1988). Selvityspyyntö ja syytteenvaara. Defensor Legis 1988: 9–10, 516–533.

Pentikäinen, Laura (2012). Itsekriminointisuoja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena ja suhteessa vapaaseen todistusteoriaan. Defensor Legis 2012: 2, 229–248.

Poliisihallitus (2010). Käsikirja esitutkintapöytäkirjan laadinnasta. Saatavilla 21.02.2013:

[http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/ExternalFiles/Liite_esitutkinta_ptk/\\$file/Liite_esitutkinta_ptk.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/ExternalFiles/Liite_esitutkinta_ptk/$file/Liite_esitutkinta_ptk.pdf)

Poliisihallituksen ohje nro: 2020/2011/4569. Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinta. Saatavilla 14.03.2013:

[http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/ExternalFiles/Ohje_Poliisin%20tekem%C3%A4ksi%20ep%C3%A4illyn%20rikoksen%20esitutkinta/\\$file/Ohje_Poliisin%20tekem%C3%A4ksi%20ep%C3%A4illyn%20rikoksen%20esitutkinta.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/ExternalFiles/Ohje_Poliisin%20tekem%C3%A4ksi%20ep%C3%A4illyn%20rikoksen%20esitutkinta/$file/Ohje_Poliisin%20tekem%C3%A4ksi%20ep%C3%A4illyn%20rikoksen%20esitutkinta.pdf)

Poliisin vuosikertomus 2011. Saatavilla 16.03.2013 :
<https://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/AA6AA3BBA3C6FB54C225718C0024F612?opendocument>

Sisäasiainministeriön julkaisuja 4/2012. Poliisin tulosohjauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittäminen. Saatavilla 10.03.2013:

[http://www.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/0C02573B17752055C22579B800376CE1/\\$file/042012.pdf](http://www.poliisi.fi/intermin/biblio.nsf/0C02573B17752055C22579B800376CE1/$file/042012.pdf)

Sisäasiainministeriön määräyskokoelma 17.05.2006 / SM-2006-1325/Tu-42. Poliisissa suoritettava laillisuusvalvonta. Saatavissa 16.01.2013:

<http://www.tusky.fi/pdf/laillisuusvalvonta.pdf>.

Sisäasiainministeriön määräyskokoelma 26.08.2011 / SMDnro/2011/700. Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla. Saatavilla 21.02.2013:

http://www.intermin.fi/download/35257_sm_ohje_sisainen_laillisuusvalvonta.pdf

Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2012. Kantelutyöryhmän loppuraportti. Saatavilla 16.01.2013:

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20120308Kantel/Kantelutyoyryhmae_NETTI.pdf

Vuorenpää, Mikko (2012). Itsekriminointisuojaan tulkinta ja sen vaikutukset todisteluun. Saatavilla 15.08.2013: www.edilex.fi/lakikirjasto/8561.pdf

Wintgens, Luc J. (2009). Legisprudentia uutena lainsäädäntöteorianana. Teoksessa: International Conference on Legislative Studies in Helsinki 2008, 1–28. Toim. Jyrki Tala & Auri Pakarinen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja. Saatavilla 14.8.2013:

<http://www.optula.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURIapp=ty-pe=BlobServer&SSURIcontainer=Default&SSURIsession=false&blobkey=id&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf>

Virallislähteet

HE 202/2001. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä.

HE 26/2003. Hallituksen esitys Eduskunnalle konkurssilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 205/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta.

HE 222/2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

HE 86/2012. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi konkurssilain sekä takaisinsaannista konkurssipesään annetun lain 24 §:n muuttamisesta.

PeVM 6/1996. Perustuslakivaliokunnan mietintö nro 6.

Kantelutapaukset:

Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 21.06.2010. Dnro OKV/186/1/2008.

Eduskunnan oikeusasiamiehen selvityspyyntö Dnro 3144/4/05.

Oikeuskäytäntö

Kotimaiset tuomioistuimet

KKO 2009:27 (FINLEX)

KKO 2009:80 (FINLEX)

Euroopan unionin ihmisoikeustuomioistuin

EIT tapaus Allan v. Yhdistynyt kuningaskunta 05.11.2002

EIT tapaus Allen v. Yhdistynyt kuningaskunta 10.9.2002

EIT tapaus Ekan Egmez v. Kypros 21.12.2000

EIT tapaus Funke v. Ranska 25.2.1993

EIT tapaus Jalloh v. Saksa 11.7.2006

EIT tapaus Janosevic v. Ruotsi 23.7.2002.

EIT tapaus Marttinen v. Suomi 21.4.2009

EIT tapaus Murray v. Yhdistynyt kuningaskunta 28.10.1994

EIT tapaus Saunders v. Yhdistynyt kuningaskunta 17.12.1996

EIT tapaus Weh v. Itävalta 08.04.2004

EIT tapaus Öztürk v. Saksa 21.2.1984