

VAASAN YLIOPISTO
HALLINTOTIETEIDEN TIEDEKUNTA

Juha Kankaanpää

POLIISIMIEHEN KIINNIOTTO-OIKEUS

Rikosten ennaltaehkäisemiseksi tapahtuva kiinniotto

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2008

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
LYHENTEET	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen aihe ja tutkimusongelma	7
1.2. Metodi ja tutkimuksessa käytettävä aineisto	10
1.3. Tutkimuksen sisältö	15
1.4. Käsitteiden määrittelyä: kiinniottaminen ja rikos	15
2. JULKINEN VALTA	19
2.1. Julkisen vallan käsite	19
2.2. Julkisen vallan käyttäminen	20
2.3. Julkisen vallan uskominen yksityisille	21
2.4. Poliisimies julkisen vallan käyttäjänä	24
3. KIINNIOTTAMISEN YLEISET RAJOITUKSET	27
3.1. Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen	27
3.2. Henkilökohtaisen vapauden rajoittaminen	31
3.3. Poliisilain yleiset periaatteet	34
4. KIINNIOTTAMISEN EDELLYTYKSET	40
4.1. Poliisin tehtävät	40
4.1.1. Yleinen järjestys ja turvallisuus sekä rikosten ennalta estäminen	40
4.1.2. Poliisioikeudellinen vaara	44
4.1.3. Yleinen järjestys ja turvallisuus ja perusoikeudet	45
4.2. Poliisin toimivalta	50
4.2.1. Käskeynalaisuus: esimies – alainen johdetussa operaatiossa	53
4.2.2. Poliisin tehtävät ja toimivalta: juridiikka ja todellisuus	54
4.3. Poliisimiehen kiinniotto-oikeus	55

4.3.1. Poliisilakiperusteinen kiinniotto	58
4.3.2. Rikosprosessuaalinen kiinniotto	59
4.4. Voimankäyttö kiinniottotilanteissa	67
4.4.1. Voimankäyttö – Poliisilaki 27 §	69
4.4.2. Poliisimies ja hätävarjelu	73
4.5. Oikeusturvanäkökohtia	79
5. RIKOSTEN ENNALTAEHKÄISEMISEKSI TAPAHTUVA KIINNIOTTO	82
5.1. Kotirauhan ja julkisrauhan piiriin kuuluvien alueiden suojaaminen	83
5.2. Väkijoukon hajottaminen	86
5.3. Rikoksilta ja häiriöiltä suojaaminen	90
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	94
LÄHTEET	98

LYHENTEET

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) 20.5.1999/63
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
Eoak	Eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotto
ETL	Esitutkintalaki 30.4.1987/449
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
KKO	Korkein oikeus
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
PKL	Pakkokeinolaki 30.4.1987/450
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
Ok	Oikeuskansleri
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
PolL	Poliisilaki 7.4.1995/493
RL	Rikoslaki 19.12.1889/39
VirkamL	Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750
VJ	Valtiopäiväjärjestys 13.1.1928/7
vp	valtiopäivät

VAASAN YLIOPISTO**Hallintotieteiden tiedekunta**

Tekijä:	Juha Kankaanpää
Pro gradu -tutkielma:	Poliisimiehen kiinniotto-oikeus: Rikosten ennaltaehkäisemiseksi tapahtuva kiinniotto.
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine:	Julkisoikeus
Valmistumisvuosi:	2008
	Sivumäärä: 104

TIIVISTELMÄ:

Poliisi käyttää yhteiskunnassamme näkyvimmin merkittävää julkista valtaa. Merkittävää julkisen vallan käyttöä on esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus rajoittaa yksilön perusoikeuksia. Henkilökohtainen vapaus on klassinen, perustavanlaatuinen perus- ja ihmisoikeus. Se ei kuitenkaan ole niin ehdoton, ettei sitä voida missään olosuhteissa rajoittaa. Poliisimies voi tehtäviensä hoidon yhteydessä joutua konkreettisesti rajoittamaan yksilön henkilökohtaista vapautta. Toisaalta poliisimies on samanaikaisesti velvollinen myös turvaamaan perusoikeuksien toteutumista. Poliisimies voi joutua tekemään punnintaa kahden eri perusoikeuden ja toisaalta myös hallinnon tehokkuusvaatimuksen välillä.

Tämän tutkimuksen aihe käsittelee poliisilakiin perustuvaa vapauden riistämistä. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, minkälaisissa tilanteissa poliisimiehellä on oikeus rikosten ennaltaehkäisemiseksi ottaa ihminen kiinni. Tutkimuksen tarkoituksena on myös tehdä selkoa poliisimiehen harkintavallasta kiinniottilanteissa.

Tutkimus etenee yleisestä erityiseen käsitteiden määrittelyyn, kiinniottamisen rajoitusten ja -edellytysten kautta yksittäisiin toimivaltuussäännöksiin. Tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ovat kiinniottaminen, rikos, poliisioikeudellinen vaara sekä yleinen järjestys ja turvallisuus. Tutkimuksen aihe velvoittaa tekemään rajanvetoa poliisilakiperusteisen ja rikosprosessuaalisen kiinnioton välillä. Tutkimuksessa tehdään selkoa myös kiinniottilanteisiin usein liittyvästä voimankäytöstä sekä valotetaan oikeusturvanäkökohtia.

Tutkimus on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Lainoppi pyrkii selvittämään mikä on voimassaolevien säännösten oikeudellinen sisältö kulloinkin käsiteltävässä oikeudellisessa ongelmassa. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää poliisilain, rikoksia ennaltaehkäisevään kiinniottoon, oikeuttavat säännökset, säännösten sisältö ja säännöksistä ilmenevä harkintavalta. Oikeuslähteinä on käytetty normatiivista oikeutta, oikeusperiaatteita, lainvalmisteluasiakirjoja, ylimpien laillisuusvalvojen kannanottoja ja oikeuskirjallisuutta.

Lainsäädäntötyössä on huomioitu henkilökohtaisen vapauden merkitys perustavanlaatuisena perus- ja ihmisoikeutena. Samanlainen kehitys näyttäisi jatkuvan myös tulevaisuudessa. Näyttäisi myös siltä, että poliisioikeudellisessa lainsäädännössä pyritään entistä enemmän määrittämään sitä, mihin poliisimiehellä nimenomaan poliisimiehenä on oikeus. Rikoksia ennaltaehkäisevään kiinniottoon oikeuttavat säännökset ovat mielestäni riittävän tarkkarajaisia ja mahdollistavat poliisimiehen harkinnan konkreettisissa tilanteissa. Harkintavallan osalta suhteellisuusperiaate näyttelee isoa roolia.

Poliisitoiminnan luonne aiheuttaa lainsäätäjälle korostuneen velvollisuuden säätää riittävän väljiä toimivaltuussäännöksiä, jotka ovat myös tosiasiallisesti käyttökelpoisia. Käytännön poliisitoiminnassa muodostuu aivan olennaiseksi, minkälainen koulutus ja kokemus poliisimiehellä on, minkälainen harkintakyky hänellä on ja miten hän haluaa sitä käyttää.

AVAINSANAT: perusoikeudet, henkilökohtainen vapaus, poliisi, kiinniottaminen, rikos, yleinen järjestys ja turvallisuus.

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen aihe ja tutkimusongelma

Poliisi on julkisoikeudellinen orgaani ja merkittävän julkisen vallan käyttäjä. Poliisitoimen voidaan näin ollen katsoa kuuluvan julkisen vallan käytön ydinalueen piiriin. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ovat esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.¹ Poliisi joutuu tehtäviensä hoidon yhteydessä konkreettisesti rajoittamaan ihmisten oikeuksia, jopa perusoikeuksia. Toisaalta poliisi, julkisen vallan käyttäjänä, myös turvaa perusoikeuksien toteutumista. Poliisitoiminnan kannalta keskeinen säädös on poliisilaki (493/1995). Perustuslakivaliokunta on todennut, että poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa. Poliisin toimivaltuuksien kannalta merkityksellisiä perusoikeuksia ovat ennen kaikkea henkilökohtaisen vapauden, ruumiillisen koskemattomuuden ja turvallisuuden suoja.²

Tämän tutkimuksen aihe, poliisimiehen³ kiinniotto-oikeus, käsitteleeekin juuri poliisilakiin perustuvaa vapauden riistämistä. Tässä yhteydessä on syytä mainita, että tässä tutkimuksessa *poliisi*-sanalla tarkoitetaan koko poliisiorganisaatiota. *Poliisimiehellä* tarkoitetaan yksittäistä poliisin palveluksessa olevaa virkasuhteista henkilöä, miestä tai naista, jolla on ns. poliisivaltuudet eli valta ryhtyä poliisitoiminnassa tarpeellisiin pakotoimiin⁴. Poliisimiehen kiinniotto-oikeus on varsin laaja ja se voi perustua myös muihinkin lakeihin kuin poliisilakiin. Tästä laajuudesta johtuen tutkimuksen aihe on tarkennettu nimenomaan poliisilakiin ja siinä vielä erityisesti ns. rikosten ennaltaehkäisemiseksi tapahtuvaan kiinniottoon. Alaotsikon ”Rikosten ennaltaehkäisemiseksi tapahtuva kiinniotto” olen johtanut Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) (Sops 63/1999) 5 artiklasta. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perusoikeusrajoitukset eivät saa olla

¹ HE 1/1998 vp s. 1, 179.

² PeVL 15/1994 vp s. 3.

³ Poliisimiehet kuuluvat päällystöön, alipäällystöön tai miehistöön. Ks. poliisiasetus (1112/1995) 1 §.

⁴ Helminen, Kuusimäki & Salminen 1999: 1.

ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa⁵. EIS:n merkitys on suuri, koska vapaudenriistoa koskeva sääntely on yksi sen keskeisiä sovellutusalueita⁶. Sopimus on siten merkittävä poliisilain kiinniottosäännösten kannalta, koska se asettaa kansalliselle sääntelylle jopa sisällöllisiä vaatimuksia luettelemalla tyhjentävästi vapaudenriistoperusteet (5 artikla)⁷.

Tutkimuksen tarkoituksena on voimassaolevien oikeussäännösten, lainvalmisteluaineistojen, oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden avulla selvittää, minkälaisissa tilanteissa poliisimies voi rikosten ennaltaehkäisemiseksi ottaa ihmisen kiinni. Tutkimuksen aihe pakottaa tekemään rajanvetoa poliisilakiin perustuvan kiinnioton ja pakkokeinolakiin (450/1987) perustuvan kiinnioton (rikosprosessuaalinen kiinniotto) välillä. Mikä on poliisilain ja pakkokeinolain välinen suhde? Mikä on rikos ja mitä rikosten ennaltaehkäisemiseksi tapahtuva kiinniotto tarkoittaa? Miten voidaan määritellä ja todeta sellainen tilanne, jossa ihminen voidaan ottaa kiinni rikoksia ennaltaehkäisevässä tarkoituksessa? Mitkä yksittäiset toimivaltasäännökset mahdollistavat ennaltaehkäisevän kiinnioton? Tutkimuksen tarkoituksena on myös selvittää poliisimiehen harkintavalta kiinniottilanteessa ja, nouseeko joku harkintavallan rajoitusperiaatteista keskeiseksi.

Aihe on tärkeä ja mielenkiintoinen sen vuoksi, että julkisoikeudelle, erityisesti hallinto-oikeudelle, on tyypillistä sen *interventionaalinen* luonne⁸. Interventionaalinen luonne korostuu erityisen voimakkaasti juuri poliisioikeudellisissa säännöksissä, jotka, kuten edellä mainittiin, joutuvat usein ristiriitaan ihmisten perusoikeuksien kanssa. Kari Sini-salo on teoksessaan ”Poliisi, Poliisioikeuden perusteet” tiivistänyt poliisioikeuden yhteiskunnallisesti tärkeän merkityksen seuraavasti: 1. Viime kädessä se konkretisoi ihmisten perusoikeuksien ja muiden oikeuksien rajat; 2. poliisin puuttuminen ihmisten oikeuksiin on joskus hyvin pitkälle menevää karua todellisuutta monelle ja 3. poliisi on viimeinen keino toteuttaa hallinnon tarkoitukset; sen vallan ulottuvuus ratkaisee samalla, miten pitkälle hallinnon teho ulottuu. Poliisioikeudessa useat hallinto-oikeudelliset

⁵ PeVM 25/1994 vp s. 6.

⁶ HE 309/1993 vp s. 25.

⁷ HE 57/1994 vp s. 30.

⁸ Husa 1995: 171.

probleemat tulevat esille juuri sen vuoksi, että siellä edetään oikeusjärjestyksen äärimmäisille rajoille.⁹

Poliisin puuttuminen ihmisten oikeuksiin tuli karulla tavalla esille Helsingissä 9.9.2006 järjestetyn Smash Asem-mielenosoituksen¹⁰ yhteydessä. Mielenosoitus ei ehtinyt edes alkaa, sillä noin 200 mellakapoliisia apunaan rajavartiolaitos saartoi kaikki taidemuseo Kiasman edessä olleet ihmiset, jolloin saartorenkkaan sisään useiksi tunneiksi myös sivullisia. Piirityksen jälkeisten levottomuuksien aikana poliisi otti yli 100 ihmistä kiinni sekä pakkokeino- että poliisilain perusteella. Poliisi perusteli saartoa Suojelupoliisilta saamillaan ennakkotiedoilla, joiden mukaan kyseessä ei olisi ollut mielenosoitus vaan suunniteltu mellakka. Poliisi sai toiminnastaan sekä positiivista että negatiivista palautetta. Eduskunnan oikeusasiamiehelle on poliisin toimista tehty yli 50 kantelua, mitä on luonnehdittu varsin poikkeukselliseksi. Smash Asem oli 9.9.2006 päivän pääuutinen ja suomalaisten tiedotusvälineiden keskeisimpiä puheenaiheita useamman päivän ajan.¹¹

Smash Asem-mielenosoituksen tapahtumat toimivat ajankohtaisena ja hyvänä esimerkkinä tämän tutkimuksen kannalta. Miksi joku otettiin kiinni poliisilain perusteella ja miksi joku toinen otettiin kiinni pakkokeinolain perusteella? Jos joku aiheutti häiriötä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle ja hänet otettiin kiinni poliisilain perusteella, niin kuinka paljon ”enemmän” tai millä tavalla joku toinen aiheutti häiriötä, että hänet voitiin ottaa kiinni pakkokeinolain perusteella ja epäillä esimerkiksi rikoslaissa (39/1889) säädetystä mellakoinnista (RL 17:2)? Oikeusasiamiehen mukaan juuri kiinniotot antoivat eniten aihetta arvosteluun. Poliisi otti kiinni mellakasta epäiltyinä 121 henkilöä ja poliisilain 20 §:n perusteella 7 henkilöä¹².

Tutkimuksellista mielenkiintoa lisää se, että poliisilain kiinniottamista koskevat säädökset ovat luonteeltaan ”väljiä”. Lainsäätäjä on tarkoituksella jättänyt säännöksen soveltamisessa harkintavaltaa yksittäiselle poliisimiehelle, koska poliisitoiminnassa joudutaan mitä moninaisimpiin tilanteisiin ja kaikkia tilanteita on mahdotonta säädellä etukä-

⁹ Sinisalo 1973: 19.

¹⁰ Smash Asem oli anarkistien koolle kutsuma mielenosoitus Aasian ja Euroopan maiden huippukokousta (Asem) vastaan.

¹¹ Eoak 1836/2007. Viranomaisten toiminta Smash Asem – mielenosoituksen yhteydessä 9.9.2006.

¹² Eoak 1836/2007: 8, 56–57.

teen. Osittain tällainen menettely on välttämätöntä myös, jotta poliisi voisi antaa ihmisille nopeasti sellaista suojaa, jota he saattavat tarvita.¹³ Harkintavaltaa käytettäessä on noudatettava poliisilaissa määritettyjä harkintavallan rajoitusperiaatteita.

Poliisioikeudellisten ja perusoikeudellisten normien ristiriitatilanteet ja hallinnon tehokkuus nostavat korostuneesti esille myös oikeusturvanäkökohdat. Poliisin lain- ja asianmukainen toiminta on omiaan lisäämään ihmisten luottamusta. Ammattitaitoinen poliisi on osa hallinnon ennakkollisia oikeussuojatekijöitä. Asianmukainen perustelu tehdyistä toimenpiteistä on omiaan lisäämään ihmisten luottamusta ja ehkäisemään poliisin auktoriteetin murentumista¹⁴. Lain mukainen toiminta on tärkeää myös yksittäisen poliisimiehen oikeusturvan kannalta. Perusoikeussäännösten loukkaamisesta voidaan nostaa virkasyyte ja tuomita rangaistukseen¹⁵.

Poliisimies voi ottaa henkilön kiinni poliisilain perusteella myös muussa tarkoituksessa, kuin rikosten ennaltaehkäisemiseksi. Lisäksi kiinniotto voidaan tehdä myös pakkokeinolain, ulkomaalaislain (301/2004), mielenterveyslain (1116/1990), tartuntatautilain (583/1986) ja sotilaskurinpitolain (331/1983) perusteella. Kolmen viimeksi mainitun säädöksen perusteella tapahtuva kiinniotto edellyttää yleensä asianomaisten viranomaisten pyytämää virka-apua. Tutkimuksen aiheesta johtuen en käsittele muita poliisilain kiinniottoon oikeuttavia säännöksiä kuin ennaltaehkäisevään kiinniottoon oikeuttavia. Tutkimuksen aiheesta ja laajuudesta johtuen en käsittele myöskään muita kiinniottoon oikeuttavia säädöksiä kuin poliisilakia ja pakkokeinolakia.

1.2. Metodi ja tutkimuksessa käytettävä aineisto

Tutkimus on oikeusdogmaattinen. Oikeusdogmatiikka eli lainoppi pyrkii selvittämään mikä on eristettyjen, tietyllä alueella ja tietyntä aikana voimassaolevien säännösten oikeudellinen sisältö kulloinkin käsiteltävässä oikeudellisessä ongelmassa¹⁶. Tässä tutki-

¹³ Sinisalo 1973: 27.

¹⁴ Aer 2000: 213.

¹⁵ Scheinin 1991: 282.

¹⁶ Husa 1995: 134.

muksessa pyritään siis ensisijaisesti selvittämään poliisilain rikoksia ennaltaehkäisevään kiinniottoon oikeuttavat säännökset, säännösten sisältö ja säännöksistä ilmenevä harkintavalta.

Husan, Mutasen ja Pohjolaisen mukaan lainopin tärkein tehtävä johtuu oikeusjärjestyksen epätietoisuudesta. Epätietoisuutta pyritään vähentämään *tulkinnalla* ja *systematisoinnilla*. Tulkinnalla tarkoitetaan säännösten sisällön selvittämiseen tähtäävää toimintaa ja systematisoinnilla tarkoitetaan voimassaolevan oikeuden jäsentämistä. Jäsentämisen avulla pyritään kehittämään oikeudellista käsitejärjestelmää, jonka varassa oikeutta tulkitaan. Lainoppi tuottaa tulkintasuosituksia ja systematisointiehdotuksia oikeudellisille toimijoille (oikeusnormien soveltajille) ja tavallisille ihmisille.¹⁷

Oikeusdogmatiikka voidaan jakaa näkökulmansa puolesta vielä erikseen *praktiseen* ja *tieteelliseen* oikeusdogmatiikkaan. Praktista oikeusdogmatiikkaa harjoittavat tuomarit, asianajajat, hallintovirkamiehet (poliisi) ja praktis-oikeusdogmaattisesti suuntautuneet tutkijat. Praktinen oikeusdogmatiikka tyydyttää, nimensä mukaisesti, ennen kaikkea käytännön tarpeita vastaamalla kysymykseen, mikä on voimassaolevan oikeuden sisältö kulloinkin käsillä olevassa oikeuskysymyksessä. Praktisen oikeusdogmatiikan keskeisin tehtävä on oikeussäännösten tulkinta. Näkökulma oikeuteen on tiukasti sisäinen ja se edellyttää oikeuden ja oikeudellisten käytäntöjen hyväksymistä yhteiskunnallisen sääntelyn muotona ja yhteiskunnallisena käytäntönä.¹⁸ Tämä tutkimus edustaa näkökulmansa puolesta juuri praktista oikeusdogmatiikkaa.

Tutkimuksen näkökulma on perus- ja ihmisoikeudellinen, joten sillä on kytkentäkohta valtiosääntöoikeuteen. Kaarlo Tuorin mukaan hallinto-oikeustiede on aina ollut läheisesti sidoksissa valtiosääntöön ja oikeusvaltiokehitykseen. Tieteenalana sen on jatkuvasi oltava tietoinen tästä yhteydestä. Perusoikeuskulttuurimme muutos huipentui vuonna 1995 voimaan tulleeseen perusoikeusuudistukseen, jonka keskeisiin tavoitteisiin kuului lisätä perusoikeussäännösten suoraa sovellettavuutta hallinnossa ja tuomioistuimissa sekä ihmisten mahdollisuuksia vedota niihin oikeusasemansa suojaksi. Tämän vuoksi hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa ei edes tule pyrkiä löytämään selkeää rajalinjaa

¹⁷ Husa, Mutanen & Pohjolainen 2001: 13–14. Ks. myös Husa 1995: 134–135.

¹⁸ Husa 1995: 197–202; Husa 1995: 135.

valtiosääntöoikeuden ja hallinto-oikeuden välimaastosta.¹⁹ Poliisioikeudessa valtiosääntöoikeuden ja hallinto-oikeustieteen välinen sidos tulee korostuneesti esille juuri perus- ja ihmisoikeuksien myötä, koska poliisilain toimivaltaa antavat säännökset ovat hallinto-oikeudellisia.

1980-luvun lopulta lähtien on ensin oikeustieteessä ja sitten myös oikeuskäytännössä korostunut perus- ja ihmisoikeusmyönteinen näkökulma. Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990 ja vuonna 1995 toteutettu perusoikeusuudistus toivat korostuneesti esille lakisidonnaisen perus- ja ihmisoikeusajattelun²⁰. Poliisioikeuden kannalta merkillepantavaa on valtiosääntöoikeuden ja hallinto-oikeuden välisen suhteen muutos, sillä vuonna 1995 voimaantullutta poliisilakia säädettäessä pyydettiin ensimmäisen kerran perustuslakivaliokunnan lausuntoa koskien perusoikeuksia²¹. Hallituksen esityksessä uudeksi poliisilaksi todetaankin, että lainsäädännön kehityksessä on korostunut perus- ja ihmisoikeusajattelu²². Kari Sinisalo on jo 1970-luvun alkupuolella todennut, että poliisin valta mukautuu perusoikeuksiin eikä päinvastoin²³.

Tässä tutkimuksessa käytettävä aineisto koostuu sekä oikeuslähteistä että virallislähteistä. Tällaisen aineiston hyödyntäminen on välttämätöntä haettaessa vastausta siihen, mikä on voimassaolevan oikeuden sisältö jossakin tietyssä oikeudellisessa ongelmassa. Oikeuslähteinä käytän sekä velvoittavia että ei-velvoittavia (sallittuja) oikeuslähteitä. Velvoittavia lähteitä ovat a) lainsäädäntö, b) kansainväliset sopimukset ja c) yleiset oikeudelliset periaatteet. Ei-velvoittavia tai sallittuja lähteitä ovat a) oikeuskäytäntö, b) lainvalmisteluaineisto, c) vakiintunut viranomaiskäytäntö ja d) oikeustiede. Virallislähteet edustavat viranomaisen itsensä tuottamaa materiaalia eli esimerkiksi tilasto- ja tutkimusmateriaalia.²⁴

Kansallisten oikeussäädösten osalta keskeinen säädös on Suomen perustuslaki (731/1999), joka sisältää perusoikeudet (2. luku) ja velvoittaa julkisen vallan myös tur-

¹⁹ Tuori 1999a: 530–533.

²⁰ Viljanen, J 2004: 521–522.

²¹ Loman 1997: 20.

²² HE 57/1994 vp s. 1.

²³ Sinisalo 1973: 133.

²⁴ Husa & Pohjolainen 2002: 15–16. Ks. myös Husa ym. 2001: 28–48.

vaamaan niiden toteutumista (PL 22 §). Toinen keskeinen oikeussäädös on poliisilaki, koska se sisältää konkreettiset kiinniottoon oikeuttavat toimivaltanormit ja määrittää poliisin toiminnan yleiset periaatteet (harkintavallan rajoitusperiaatteet). Kolmas keskeinen oikeussäädös on pakkokeinolaki, jonka perusteella poliisimies voi ottaa rikoksesta epäillyn henkilön kiinni.

Kansainvälisten sopimusten osalta keskeinen on edellä mainittu Euroopan ihmisoikeussopimus, joka luettelee tyhjentävästi vapaudenriistoperusteet. Aikaisemmin mainittujen perusteiden lisäksi sopimuksen merkitystä kuvaa myös se, että sen noudattamista valvotaan tosiasiallisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) toimesta²⁵.

Lainvalmisteluaineistosta keskeisiä ovat perustuslakivaliokunnan mietintö perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta²⁶ ja perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä uudeksi poliisilaksi²⁷ ja hallituksen esitykset²⁸. Perustuslakivaliokunnan mietintö on erityisen tärkeä sen vuoksi, että siinä on määritelty perusoikeuksien rajoitusedellytykset, joilla on yhteys hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin ja siten myös poliisin toiminnan yleisiin periaatteisiin²⁹.

Oikeuskäytännöllä tarkoitetaan yleensä tuomioistuinten, erityisesti ylimpien tuomioistuinten, ratkaisuja. Tässä tutkimuksessa oikeuskäytäntöä edustavat kuitenkin ylimmän laillisuusvalvojan eli Eduskunnan oikeusasiamiehen (EOA) lainvalvontaratkaisut liittyen kiinniottoa koskevan normiston käytännön soveltamiseen. Oikeusasiamies valvoo julkisen vallan käyttöä sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista (PL 109 §). Jokaisen julkista valtaa käytettäessä tapahtuneen vapaudenmenetyksen laillisuus on Suomessa tutkittavissa perustuslain 118 §:n säännöksen perusteella. Itse kiinniottamiseen ei kuitenkaan liity erikseen säädettyä mahdollisuutta saattaa vapaudenmenetyksen laillisuus tuomioistuimen tutkittavaksi³⁰. Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) antaa

²⁵ HE 57/1994 vp s. 30.

²⁶ PeVM 25/1994 vp.

²⁷ PeVL 15/1994 vp.

²⁸ HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta; HE 57/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaksi ja HE 34/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta.

²⁹ Tuori 1999a: 530–540.

³⁰ HE 309/1993 vp s. 34. Ks. myös Hallberg, Karapuu, Scheinin, Tuori & Viljanen, V-P 1999: 275–277.

oikeusasiamiehelle kuitenkin mahdollisuuden määrätä suoritettavaksi poliisilain mukainen poliisitutkinta tai esitutkintalain (449/1987) mukainen esitutkinta tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi (8 §) ja tätä kautta saattaa vapaudenmenetyksen laillisuus tuomioistuimen ratkaistavaksi. Vaikka oikeusasiamiehen rooli ensisijaisesti nähdään ohjaajana ja keskustelijana, niin edellä mainittu mahdollisuus tuo kuitenkin huomattavan painoarvon hänen sanoilleen³¹. Näin ollen oikeusasiamiehen ratkaisulla on tosiasiallinen merkitys poliisin toimintaa ohjaavina ratkaisuin.

Tässä tutkimuksessa oikeustiedettä edustaa oikeuskirjallisuus ja oikeustieteelliset artikkelit. Kari Sinisalonen vuonna 1973 julkaistu teos ”Poliisi, Poliisioikeuden perusteet” toimii tämän tutkimuksen poliisioikeudellisena perustana oikeuskirjallisuuden osalta. Muita poliisioikeudellisia teoksia ovat Helmisen, Kuusimäen ja Salmisen vuonna 1999 julkaistu teos ”Poliisioikeus”, Lomanin (1997) ”Poliisin oikeudesta käyttää voimakeinoja” ja osittain myös Helmisen, Lehtolan ja Virolaisen vuonna 2002 julkaisema ”Esitutkinta ja pakkokeinot”.

Julkisoikeudellisia perusteoksia ovat Husan ja Pohjolaisen (2002) ”Julkisen vallan oikeudelliset perusteet”, Mäenpään (2000) ”Hallinto-oikeus”, Husan (1995) ”Julkisoikeudellinen tutkimus” ja Laakson (1990) ”Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta”.

Perus- ja ihmisoikeudellista kirjallisuutta edustavat Hallberg ym. (1999) ”Perusoikeudet”, Pellonpään (2005) ”Euroopan ihmisoikeussopimus” ja Viljasen (2001) ”Perusoikeuksien rajoitusedellytykset”.

Suomalaisesta poliisioikeudesta on tehty varsin vähän tieteellistä tutkimusta. Edellä mainittu Sinisalonen teos ja hänen sitä edeltänyt väitöskirjansa ”Poliisin toimivallan määrittäminen” vuodelta 1971 ovat edelleen alan keskeisiä perusteoksia. Poliisioikeudellinen tutkimus on Suomessa ollut varsin vähäistä ja se on mielestäni puute, joka tulisi korjata. Kirsi Neiglickin mukaan poliisi ja oikeustiede tuntuvat suorastaan pakoilevan toisiaan. Hänen mukaansa suomalaista poliisitoimintaa koskeva lainsäädäntö ja diskurssi ovat valitettavan kehittymättömiä oikeustieteellisesti. Poliisia koskevaa tieteellistä

³¹ Lehtimaja 1999: 897–907.

tutkimusta on muilla tieteenaloilla, kuten sosiologiassa, käyttäytymistieteissä ja yhteiskuntatieteissä tehty runsaasti. Poliisi kuitenkin käyttää kaikista viranomaistahoista merkittävimmin ja näkyvimmin julkista valtaa (mm. voimankäyttöoikeus).³²

1.3. Tutkimuksen sisältö

Ensimmäisessä luvussa käyn läpi tutkimuksen aihetta, tutkimusongelmaa, tutkimuksen rajausta, tutkimusmenetelmää, käytettävää aineistoa ja määrittelen käsitteet kiinniottaminen ja rikos. Toisessa luvussa käsittelen julkista valtaa ja sen käyttämistä. Kolmannessa luvussa käsittelen kiinniottamisen yleisiä rajoituksia perus- ja ihmisoikeuksien ja poliisilain yleisten periaatteiden valossa. Neljännessä luvussa tarkastelen kiinniottamisen edellytyksiä poliisin tehtävien ja toimivallan kautta. Viidennessä luvussa käsitellään yksityiskohtaisesti rikoksia ennaltaehkäisevään kiinniottoon oikeuttavat poliisilain säännökset ja kuudennessa luvussa tehdään tutkimuksen johtopäätökset.

1.4. Käsitteiden määrittelyä: kiinniottaminen ja rikos

Kiinniottaminen tarkoittaa henkilön vapauden riistämistä jotakin tiettyä, laissa säädettyä, tarkoitusta varten. Vapauden riistolla tarkoitetaan toimintaa, jolla henkilöä kiinnitetään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä ja hyvin rajatusta olinpaikasta. Myös tiettyyn huoneeseen lukitsemista lievempää tointa voidaan pitää vapauden riistona, jos vapauden rajoitus kestoja, asteensa ja aikaansaamansa sosiaalisten suhteiden estymisen vuoksi rinnastuu lukittuun tilaan sijoittamiseen.³³

Poliisitoiminnassa vapauden riistäminen ei ole itsetarkoitus vaan keino poliisin tehtäviin kuuluvan virkatoimen suorittamiseen³⁴. Jokaisella poliisimiehellä on lakiin perustuvan virkatehtävän hoitamiseksi oikeus ottaa henkilö kiinni. Kiinniottaminen on pakkokeino,

³² Neiglick 2004: 26. Samoilla linjoilla ovat jo aikaisemmin olleet myös Helminen ym. 1999: 18; Loman 1997: 9; Sinisalo 1973: 5.

³³ HE 309/1993 vp s. 33.

³⁴ Helminen ym. 1999: 80.

joka voidaan ymmärtää sekä suppeassa että laajassa merkityksessä. Suppeassa merkityksessä kiinniottamisella tarkoitetaan itsenäistä pakkokeinoa, joka sisältää lyhytaikaisen vapaudenmenetyksen. Laajemmassa merkityksessä kiinniottamisella tarkoitetaan henkilön tosiasiallista valtaan ottamista esimerkiksi pidättämisestä, vangitsemista, noutoa tai poliisilakiperusteista säilöönottamista varten. Kiinniottaminen suppeassa merkityksessä on pakkokeino, jolla henkilöltä lyhyeksi ajaksi riistetään vapaus esimerkiksi hänen henkilöllisyytensä selvittämiseksi.³⁵ Tässä kohtaa on syytä korostaa, että kiinniottaminen ja pidättäminen ovat eri asioita. Jokainen poliisimies voi ottaa henkilön kiinni, mutta henkilön pidättämiseen ovat oikeutettuja vain päällystöön kuuluvat poliisimiehet.

Kiinniottaminen voidaan jakaa myös *hallinnolliseksi* tai *rikosprosessuaaliseksi* pakkokeinoksi. Kiinniotto hallinnollisessa mielessä on tällainen poliisilakiin perustuva pakkokeino, joka sisältää enintään 24 tuntia kestävästä vapaudenmenetyksestä ja on luonteeltaan preventiivistä ja tähtää rikoksen tai järjestyshäiriön estämiseen tai keskeyttämiseen.³⁶

Henkilön kiinniotto voi tapahtua ”käsin koskematta”, jos henkilö poliisimiehen käskyä noudattaen lähtee vastustelematta mukaan esimerkiksi poliisiautoon. Kiinniotto voidaan myös joutua suorittamaan fyysisesti eli käymällä käsiksi henkilöön, jolloin mukaan tulee myös voimakeinojen käyttö.³⁷ Poliisimiehen on lain (PoL 4 §) mukaan ilmoitettava kiinniottamisen peruste toimenpiteen kohteena olevalle henkilölle. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla määrää, että vapaudenriiston kohteeksi joutuneelle on ilmoitettava vapaudenriiston perusteet.

Perustuslain 7 § ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla määräävät, että rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, saa määrätä ainoastaan tuomioistuin. Tällöin on syytä korostaa, että poliisimiehen toimittamaan kiinniottoon ei sisälly, eikä saa sisällyä rangaistuksellista tarkoitusta.

³⁵ Helminen, Lehtola & Virolainen 2005: 512–513. Poliisimiehellä on oikeus käyttää myös ”jokamiehen kiinniotto-oikeutta”, josta tarkemmin luvussa 4.3.2.

³⁶ Helminen ym. 2005: 459–460.

³⁷ Helminen ym. 1999: 80.

Jokaisen julkista valtaa käytettäessä tapahtuneen vapaudenmenetyksen laillisuus on Suomessa tutkittavissa perustuslain 118 §:n säännöksen perusteella. Siinä on turvattu jokaisen oikeus vaatia lainvastaisesti toimineen virkamiehen tuomitsemista rangaistukseen ja korvaamaan vahingon.³⁸

Rikos on laissa rangaistavaksi säädetty teko. Ari-Matti Nuutilan mukaan rikos ymmärtään Suomessa ”tunnusmerkistön mukaisena, oikeudenvastaisena ja syyllisyyttä osoittavana inhimillisenä tekona”³⁹. Rikoksen rakenne on perinteisesti jaettu kahtia *rikoksen objektiiviseen ja subjektiiviseen puoleen*. Rikoksen objektiiviseen puoleen kuuluvat *tunnusmerkistön mukaisuus ja oikeudenvastaisuus*. Subjektiiviseen puoleen kuuluu *syyllisyys*. Jako noudattelee vanhaa saksalaista rikosoikeuden yleistä oppia.⁴⁰

Rikoksen rangaistusvastuu muodostuu kolmesta edellä mainitusta ryhmästä: 1) tunnusmerkistön mukaisuus, 2) oikeudenvastaisuus ja 3) syyllisyys. Tunnusmerkistön mukaisuudessa selvitetään, oliko teko *yleisesti ottaen kielletty*. Oikeudenvastaisuudessa kysytään sitä, oliko lähtökohtaisesti kielletty teko kielletty myös niissä *konkreettisissa olosuhteissa*, joissa se tehtiin. Syyllisyys voidaan sulkea pois, jos siitä huolimatta, että teko oli niin yleisesti ottaen kuin myös konkreettisissa olosuhteissa kielletty, *tekijältä ei voitu kohtuudella edellyttää toisenlaista suhtautumista*.⁴¹

Laillisuusperiaatteen mukaan voidaan rikoksena pitää ainoastaan sellaista tekoa, joka täyttää jonkin rikoslain tai erityislainsäädännön tunnusmerkistön. Rikoksen tekijä voi olla kuka tahansa *ihminen*. Mannereurooppalaisissa rikosoikeusjärjestelmissä rangaistusuhka suunnataan ainoastaan inhimillisiin tekoihin. Tässä mielessä vaatimus inhimillisestä teosta on perustavimman laatuinen kaikista rangaistusvastuun edellytyksistä. *Tekoa* voidaan pitää perustana, jonka ominaisuuksia muut tunnusmerkit kuvaavat. Teko kattaa rikosoikeudellisessa mielessä sekä aktiivisen toiminnan että toimimattomuuden eli laiminlyönnin. Oikeudenvastaisuudella rikosoikeudellisessa mielessä tarkoitetaan sellaista tekoa tai laiminlyöntiä, joka rikkoo oikeusjärjestyksen kieltoja tai käskyjä vas-

³⁸ HE 309/1993 vp s. 34.

³⁹ Nuutila 1995: 49.

⁴⁰ Emt. 46–47.

⁴¹ Emt. 49.

taan. Tekijän syyllisyys tulee arvioitavaksi vasta, jos teon tunnusmerkistön mukaisuus ja oikeudenvastaisuus täyttyvät.⁴²

Sen selvittäminen, onko tapahtunut rikos, kuuluu Suomessa pääsääntöisesti poliisille. Poliisia voidaan luonnehtia yleiseksi esitutkintaviranomaiseksi. Esitutkinnalla tarkoitetaan selvityksen hankkimista tapahtuneeksi epäillystä rikoksesta. Esitutkinta toimii syyteharkinnan ja rikosoikeudenkäynnin pohjana siten, että esitutkinnassa hankitaan ja järjestetään seuraavissa rikosprosessin vaiheissa tarvittava todistusaineisto. Rikosprosessin vaiheet ovat: 1) esitutkinta, 2) syyteharkinta, 3) oikeudenkäynti tuomioistuimessa ja 4) rangaistuksen täytäntöönpano. Esitutkinnan toimittamisesta säädetään esitutkintalaissa (449/1987).⁴³

⁴² Nuutila 1995: 53–60.

⁴³ Helminen ym. 2005: 14.

2. JULKINEN VALTA

2.1. Julkisen vallan käsite

Julkinen vallan käsite on alun pitäen korostetusti oikeustieteen kehittämä ja käyttämä käsite. Suomen positiivisessa lainsäädännössä termiin ”julkinen valta” turvauduttiin ensimmäistä kertaa vasta vuoden 1974 vahingonkorvauslaissa (412/74). Perustuslain tasolla ilmaus ”julkinen valta” otettiin käyttöön vuonna 1995 voimaan tulleessa perusoikeusuudistuksessa.⁴⁴ Julkinen valta voidaan määritellä seuraavalla tavalla: Julkinen valta on sopimukseen perustumatonta yksipuolista määräämistä yksityisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta⁴⁵. Julkisen vallan keskeisenä tarkoituksena voidaan pitää yleisestä edusta huolehtimista. Julkinen valta voi toimia yleisen edun periaatteen pohjalta, koska se on sekä kansalaisten poliittisen tahdonmuodostuksen toteuttaja että erilaisen intressien yhteen sovittaja. Julkinen valta on yhteiskunnassa ainoa vallan käyttäjä, jolla on mahdollisuus valvoa ja edistää yleisen edun toteutumista, koska sillä on sekä oikeutus että välineet siihen. Julkisen vallan toimintaan liittyy erilaisia toimintaperiaatteita, jotka ovat olennaisia yleisen edun toteutumisen kannalta. Toimintaperiaatteet erottavat sitä yhteiskunnan yksityisestä alueesta ja toiminnasta. Tällaisia periaatteita ovat esimerkiksi julkisen vallan käytön perustuminen lakiin (PL 2 §) ja julkisen vallan legitiimi oikeus käyttää pakkokeinoja.⁴⁶

Julkinen vallan käsite vaihtelee perusoikeuksittain. Yleisesti voidaan todeta, että valtio sekä kunnat ja kuntayhtymät virkamiehineen (esimerkiksi poliisimiehet) ja päätöksentekojärjestelmineen ovat keskeisimmät velvoitetuiksi tulevat tahot. Esimerkiksi vapausoikeuksia koskevat säännökset ulottavat vaikutuksensa kaikkiin niihin tahoihin, joille on annettu toimivaltaa käyttää tällaisten oikeuksien kannalta merkityksellistä julkista valtaa.⁴⁷

⁴⁴ Tuori 1998: 300.

⁴⁵ Tuori 1998: 316; Mäenpää 2000: 37; Husa & Pohjolainen 2002: 70.

⁴⁶ Mäenpää 2000: 45–46; Savikuja 2005: 39–40.

⁴⁷ PeVM 25/1994 vp s. 6. Ks. myös Husa & Pohjolainen 2002: 70.

2.2. Julkisen vallan käyttäminen

Julkisen vallan käyttäminen viittaa oikeussubjektia koskevaan ratkaisujen tekemiseen. Julkisen vallan käytön piiriin luetaan ensinnäkin sellaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin. Toisena keskeisenä julkisen vallan käytön muotona voidaan pitää välitöntä voimakeinojen käyttämistä ulkopuolisiin nähden. Näin ollen julkisen vallan käytön ydinalueeseen kuuluu esimerkiksi poliisitoimi. Osa julkisen vallan käytöstä on ns. *merkittävää* julkisen vallan käyttöä. Hallituksen esityksen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ovat esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (esimerkiksi henkilökohtaisen vapauden rajoittaminen).⁴⁸

Kaarlo Tuorin mukaan edellä mainittu voidaan ymmärtää siten, että julkista valtaa voidaan käyttää kahdessa eri päämuodossa. Kyse voi olla ensinnäkin määrämuotoisesta päätöksenteosta, jossa asetetaan oikeusnormeja, annetaan yksittäistapauksiin soveltavia lainkäyttöpäätöksiä tai tehdään jonkun velvollisuuksia, etuja tai oikeuksia koskevia hallintopäätöksiä. Toiseksi kyse voi olla muulla tavalla kuin määrämuotoisina päätöksinä ilmenevästä, *tosiasiallisesta julkisen vallan käytöstä*, toisin sanoen toisen henkilön oikeuspiiristä määrittämisestä tai siihen puuttumisesta. Tosiasiallista julkisen vallan käyttöä merkitsevät esimerkiksi pakkokeinot, joilla kajotaan sellaisiin perusoikeuksiin kuin ruumiilliseen koskemattomuuteen ja henkilökohtaiseen vapauteen ja joihin esimerkiksi poliisilla on oikeus poliisilain säännösten nojalla. Pakkokeinojen käytössä julkisen vallan tosiasiallinen käyttäminen ilmenee siten, että ”asiassa ei tehdä muodollista päätöstä juridisessa mielessä”, vaan ”valtaa käyttävä virkamies ”päättää” ryhtyä tiettyihin toimiin tekemättä varsinaisesti päätöstä”. Kysymys on välittömän pakon käyttämistä sisältävistä toimista.⁴⁹

⁴⁸ HE 1/1998 vp s. 179. Ks. myös Husa & Pohjolainen 2002: 69–70; Savikuja 2005: 29.

⁴⁹ Tuori 1998: 312–316; Mäenpää 2000: 37.

Olli Mäenpää on tähdentänyt, että julkisen vallan käytössä on selviä aste-eroja. Voimakkainta on *välittömän pakon* käyttäminen, jota sisältyy erityisesti poliisin voimakeinoihin. Lievempää julkisen vallan käyttö on *hallinnollisessa sääntelyssä* etenkin rajoitavia ja velvoittavia päätöksiä tehtäessä. Hienovaraisinta vallan käyttöä on esimerkiksi avustamisen ammatillistuminen.⁵⁰ Tuorin mukaan julkisen vallan käyttö on sitä intensiivisempää, mitä välittömämmin ja mitä ankarammin siinä kajotaan perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. Intensiivisempää määrittää lisäksi se, toteutuuko vallan käyttö määrämuotoisena päätöksentekona vai tosiasiallisena julkisen vallan käyttönä kuten konkreettisena, fyysisin toimenpitein tapahtuvana puuttumisena sellaisiin yksityisyyden perustavimpia edellytyksiä suojaaviin perusoikeuksiin kuin henkilökohtaiseen vapautteen tai ruumiilliseen koskemattomuuteen.⁵¹

2.3. Julkisen vallan uskomisen yksityisille

Yksityistäminen on Suomessa edennyt hurjaa vauhtia ja samalla entiset julkisen ja yksityisen sektorin rajat ovat hämärtyneet, kun julkista valtaa käyttäviksi organisaatioiksi on auktorisoitu yksityisoikeudellisia organisaatioita. Yksityistäminen on jossakin määrin lähestynyt jo julkisen vallan käytön kovaa ydinaluetta. Esimerkkinä tästä voidaan mainita yksityiset turvallisuuspalvelut ja -järjestyksenpitotehtävät.⁵²

Perustuslakivaliokunta on kannanotoissaan⁵³ kehittänyt valtiosääntöoikeudellisen *virkamieshallintoperiaatteen*, jonka pääsäännön mukaan Suomessa voivat julkisia hallintotehtäviä hoitaa ja julkista valtaa käyttää vain suomalaiset viranomaiset, jotka muodostuvat tehtäviinsä nimitetyistä virkamiehistä. Valiokunnan mukaan virkamieshallintoperiaate ei ole kuitenkaan ehdoton valtiosääntöoikeudellinen este uskoa julkista valtaa muille kuin viranomaisille. Julkista valtaa voidaan uskoa muille kuin viranomaisille tietyin edellytyksin ja rajoituksin. Yleisenä rajoituksena on, että poikkeukset eivät saa horjuttaa pääsääntöä eli julkisten hallintotehtävien organisoimista virkamieshallintoperiaatteen

⁵⁰ Mäenpää 2000: 38.

⁵¹ Tuori 1998: 317–318.

⁵² Emt. 299; Husa & Pohjolainen 2002: 65; Helminen ym. 1999: 28.

⁵³ Ks. esim. PeVL 4/1989 vp.

mukaisesti. Toinen rajoitus koskee voimakeinojen käyttöä, jossa julkisen vallan käyttö on intensiivisimmillään. Yksityiselle voidaan antaa oikeus käyttää voimakeinoja vain silloin, kun tämä on tarpeen poliisin tai muun viranomaisen tilapäisluonteiseksi avustamiseksi konkreettisen virkatehtävän hoitamisessa. Lisäksi on edellytetty, että voimakeinojen käyttö tapahtuu asianomaisen viranomaisen valvonnassa.⁵⁴

Virkamieshallintoperiaatetta on syytä hieman tarkentaa. Periaatteessa painottuvat erityisesti perustuslain säännökset julkisista viroista, ensisijaisesti hallinnon lainalaisuutta (PL 3 §) sekä virkamiehen ja valtion vastuuta koskevat (PL 118 §) säännökset. Kyseiset säännökset sääntelevät perustavia oikeusturvatakuita, jotka suojaavat yksityisiä henkilöitä julkista hallintoa kohtaan. Hallinnon lainalaisuusvaatimus edellyttää, että yksityisiin henkilöihin kohdistuvan hallintotoiminnan on perustuttava asianmukaisessa järjestyksessä säädettyyn oikeusnormiin. Rikosoikeudellinen ja vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu, josta perussäännökset sisältyvät perustuslain 118 §:ään, täydentävät lainalaisuusvaatimusta sekä ennalta ehkäisevässä että jälkikäteisessä katsannossa.⁵⁵

Edellä mainittuun kokonaisuuteen kuuluvat lisäksi perustuslain säännökset virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja nimitysperusteista (PL 125 §), nimittämisestä valtion virkoihin (PL 126 §) ja virassa pysymisoikeudesta (PL 18 §). Näillä säännöksillä on osaltaan pyritty huolehtimaan siitä, että julkista hallintoa hoidetaan yksityisten henkilöiden oikeusturvaa vaarantamatta. Erikseen säädetyillä yleisillä ja erityisillä virkakelpoisuusehdoilla samoin kuin määrämuotoja noudattavalla virkanimitysmenettelyllä on pyritty varmistamaan, että julkista hallintoa hoitavat asianmukaisesti koulutetut ja muutoin tehtäviinsä ammatillisesti pätevät sekä niihin myös henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan soveltuvat henkilöt. Virkamiesten palvelussuhdeturvaa on taas pidetty tärkeänä takeena heidän riippumattomuudelleen ja itsenäisyydelleen erityisesti tehtävissä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä. Virkamiehiin ja heistä koostuviin viranomaisiin kohdistuva ohjaus ja valvonta luovat osaltaan takeita yksityisten henkilöiden oikeusturvalle. Perustuslaissa tämä ilmenee nimenomaisesti oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävämäärityksissä (PL 108 § ja 109 §).⁵⁶

⁵⁴ Tuori 1998: 325. Ks. myös Husa & Pohjolainen 2002: 62–65; Mäenpää 2000: 39–42.

⁵⁵ Tuori 1998: 323–324.

⁵⁶ HaVM 5/1994 s. 23. Ks. myös Tuori 1998: 324.

Perustuslain 124 § koskee nimenomaisesti yksityistämistä. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityiselle vain lailla tai lain nojalla. Lisäksi yksityistämisen pitää olla tarkoituksenmukaista ja se ei saa vaarantaa perusoikeuksia / oikeusturvaa. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Säännöksen ydin voidaan tiivistää siten, että julkisten tehtävien hoitamisen – tai ainakin niiden ytimen – tulee säilyä virkavastuun (PL 118 §) sekä hallintolainkäytöllisen muutoksenhakuoikeuden piirissä. Säännös ei siis estä yksityistämästä julkisia tehtäviä, jos asetetut reunaehdot täyttyvät. Oikeudellinen merkitys tiivistyy siihen, että tällaisenkä toiminnan tulee säilyä virkavastuun piirissä, riippumatta siitä, mikä on toimintoa suorittavan yhteisön oikeudellinen luonne (yksityinen – julkinen). Säännös asettaa tiettyjä rajoitteita myös sille, mitä julkisia tehtäviä voidaan ylipäänsä siirtää julkishallinnon ulkopuolelle (merkittävää julkista vallan käyttöä sisältävät tehtävät). Säännös korostaa julkisia tehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä ylipäänsä julkisen valvonnan asianmukaisuutta ja tarpeellisuutta⁵⁷. Voidaan katsoa, että säännös kokonaisuudessaan toteuttaa edellä mainittua virkamieshallintoperiaatetta.

Julkisen vallan käytön siirtoa yksityisille ja siinä yhteydessä esille nousevia perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä kysymyksiä on tarkastellut Teuvo Pohjolainen artikkelissaan ”Perusoikeudet ja järjestyksenvalvonta”⁵⁸. Tarkastelu perustuu lakiin järjestyksenvalvojista (533/1999) ja sen käsittelyn yhteydessä esitettyihin perusoikeustulkintoihin. Pohjolainen on erityisesti tarkastellut henkilökohtaisen koskemattomuuden perusoikeussäännöstä (PL 7 §) ja sitä, millä tavalla järjestyksenvalvontaa koskevilla säännöksillä on katsottu voitavan puuttua sen takaamaan perusoikeussuojaan.

Pohjolainen kohdistaa kritiikkinsä erityisesti perustuslakivaliokunnan tulkintaan voimakeinojen käytöstä. Järjestyksenvalvojista annetun lain valmisteluvaiheessa on kiinnitetty huomiota siihen julkisen vallan käyttöön, jonka voimakeinojen käyttöön valtuuttava säännös tekee mahdolliseksi. Hallituksen esityksen⁵⁹ perusteluissa on viitattu perustuslakivaliokunnan tätä asiaa koskevaan aikaisempaan kannanottoon (PeVL 1/1994). Ai-

⁵⁷ Husa & Pohjolainen 2002: 66–71.

⁵⁸ Pohjolainen 1999.

⁵⁹ HE 148/1998 vp s. 20.

kaisempi kannanotto liittyy lentokenttien turvatarkastusta koskeneeseen lakiehdotukseen. Kannanotossaan valiokunta on lähtenyt siitä, että erityisperustein tarkastusvaltuuksia käyttävillä (ei-virkamiehet) ei tule olla oikeutta käyttää voimakeinoja. Uudemmassa kannanotossaan perustuslakivaliokunta on esittänyt, että järjestyksenvalvontatehtävissä voidaan käyttää voimakeinoja tietyssä laajuudessa, koska valtuudet aina liittyvät varta vasten järjestettyyn tilaisuuteen ja ovat siksi tapauskohtaisesti ja myös ajallisesti rajallisia⁶⁰. Hallituksen esityksen mukaan järjestyksenvalvojan voidaan katsoa toimivan virkavastuulla ja että järjestyksenvalvojan oikeus voimakeinojen käyttöön *ylittäisi vain niukasti* vastaavissa tilanteissa voimassa olevat jokamiehen oikeudet ja olisi tuolloinkin oikeudelliselta luonteeltaan *hyvin lähellä* laillista itseapua. Uusi tulkinta, jota Pohjolainen pitää kritiikille alttiina, perustuu sille, että yksityisille henkilöille voidaan antaa oikeus merkittävään perusoikeuksien loukkaamiseen sillä varjolla, että yksityinen tällä tavalla turvaa jotakin muuta perusoikeutta. Pohjolaisten mukaan voidaan kysyä, eivätkö ne jokamiehen oikeudet ja laillista itseapua koskevat järjestelyt, jotka HE:n mukaan ovat hyvin lähellä esitettyjä valtuuksia, olisi riittäviä järjestyksen valvonnassa, ottaen huomioon laissa oleva velvoite kutsua häiriötapauksissa poliisi paikalle. Tällainen tulkintalinja olisi Pohjolaisten mukaan paremmin sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan aikanaan esittämän tulkinnan⁶¹ kanssa, jolloin valiokunta katsoi, että kotirauhaan puuttumiselle on asetettava kolme yleistä ehtoa: 1) puuttumisesta on säädettävä lailla, 2) puuttuminen on mahdollista vain tärkeän yleisen edun sitä vaatiessa ja 3) puuttumisvaltuudet voidaan antaa vain virkavastuulla toimivalle henkilölle, *jolle ei tule antaa oikeutta itse käyttää pakkokeinoja, vaan hänen on turvauduttava poliisin virka-apuun.*⁶²

2.4. Poliisimies julkisen vallan käyttäjänä

Poliisimiehet ovat valtion virkamiehiä. Heitä koskevista virkamiesoikeudellisista kysymyksistä säädetään valtion virkamieslaissa (750/1994) ja valtion virkamiesasetuksessa (971/1994). Poliisivirkoja koskevia erityissäännöksiä on lisäksi asetuksessa poliisin hallinnosta (183/1998). Edellä mainittu virkamieshallintoperiaate tulee erityisen koros-

⁶⁰ PeVL 44/1998 vp.

⁶¹ PeVL 7/1981 vp.

⁶² Pohjolainen 1999: 932–942.

tetusti esille juuri poliisitoiminnassa, jossa usein edetään oikeusjärjestyksen äärimmäisille rajoille.

Poliisimiehen virkaan nimitettävältä edellytetään sekä yleisiä että erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Virkamiesoikeudessa jako yleisiin ja erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin on vakiintunut. Yleiset kelpoisuusehdot ulottuvat kaikkiin virkoihin tai ainakin suureen osaan niistä. Erityiset kelpoisuusehdot poikkeavat toisistaan viroittain ja virkatyypeittäin.⁶³ Yleisiä kelpoisuusvaatimuksia ovat ikä, kielitaito ja sopivuus. Erityisiä kelpoisuusvaatimuksia ovat Suomen kansalaisuus, tutkinnot ja opinnäytteet ja käytännön kokemus ja perehtyneisyys. Poliisimiehen virkaan voidaan nimittää ainoastaan täysi-ikäinen Suomen kansalainen (VirkamL 7 §). Suomen kansalaisuutta on perusteltu sillä, että virkaan liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä ja lisäksi se edistää kansalaisten luottamuksen säilymistä lainkäyttöön⁶⁴. Erityisistä kelpoisuusvaatimuksista poliisin virkoihin säädetään poliisin hallintoasetuksen 16 §:ssä. Esimerkiksi miehistöön kuuluvalta poliisimieheltä edellytetään poliisin perustutkinnon suorittamista. Poliisilaki edellyttää lisäksi, että poliisimiehen on virassa ja yksityiselämässään käyttäytyttävä siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Käyttäytymistä arvioitaessa otetaan huomioon myös poliisimiehen virka-asema ja hänen tehtävänsä poliisihallinnossa (PolL 9 c §). Huomionarvoista on myös se seikka, että poliisimies velvoitetaan lakitasoisella säädöksellä ylläpitämään tehtäviensä edellyttämää kuntoa (fyysistä ja psyykkistä) ja ammattitaitoa (PolL 9 e §).

Poliisimies toteuttaa päätöksillään ja konkreettisilla toimenpiteillään julkisen vallan tahtoa ja käyttää näin julkista valtaa. Hänen päätöksensä luetaan näin ollen valtion tiliin. Toimivalta tehdä hallinnon tai tietyn viranomaisen puolesta sen tiliin luettavia päätöksiä saattaa kuulua yksittäiselle virkamiehelle jaettuna tai jakamattomana. Jos virkamiehen toimivalta on jakamaton, hän tekee päätöksensä itsenäisesti. Hän muodostaa ensin itsenäisesti ratkaisunormin päätöksen sisältöä määrittävän normijoukon perusteella. Tässä yhteydessä hän täyttää itsenäisesti sen tulkinta- ja harkintamarginaalin, jonka aineellinen lainsäädäntö on yksittäiseen ratkaisutilanteeseen jättänyt. Tämän jälkeen hän tekee

⁶³ Koskinen & Kulla 2005: 43–44.

⁶⁴ Emt. 66.

edelleen itsenäisesti hallinnon tai viranomaisen puolesta ratkaisunormin mukaisen päätöksen.⁶⁵ Poliisimies toteuttaa edellä mainittua toimintatapaa ottaessaan henkilön kiinni poliisilain perusteella. Poliisimies määrittää ensin normin, millä perusteella kiinniotto voidaan tehdä. Poliisilain kiinniottamista koskevat säädökset ovat luonteeltaan ”väljiä”. Lainsäätäjä on tarkoituksella jättänyt säännöksen soveltamisessa harkintavaltaa yksittäiselle poliisimiehelle, koska poliisitoiminnassa joudutaan mitä moninaisimpiin tilanteisiin ja kaikkia tilanteita on mahdotonta säädellä etukäteen. Harkintavaltaa käytettäessä on noudatettava harkintavallan rajoitusperiaatteita.

⁶⁵ Suviranta 1996: 134–137.

3. KIINNIOTTAMISEN YLEISET RAJOITUKSET

3.1. Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen

Martin Scheinin on todennut, että ihmisoikeuksia on helppo luonnehtia rinnastamalla ne perusoikeuksiin. Perusoikeus on kansalliseen perustuslakiin kirjattu ihmisyksilön oikeus ja ihmisoikeus on kansainväliseen sopimukseen kirjattu yksilöllinen oikeus⁶⁶. Henkilökohtainen vapaus on esimerkki perustavanlaatuisesta perus- ja ihmisoikeudesta. Tässä tutkimuksessa vapautta käsitelläänkin perus- ja ihmisoikeutena.

Ihmisten vapaus on lähtökohta yhteiskunnassa, mutta vapaus ei kuitenkaan ole niin ehdoton, että sitä ei saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa⁶⁷. Vapautta rajoitetaan lakien (esimerkiksi poliisilaki) avulla. Suomen lain osalta Euroopan ihmisoikeussopimus on merkittävässä asemassa vapaudenriiston sääntelyssä. Suomessa on omaksuttu ns. dualistinen malli kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisessa. Tämä tarkoittaa sitä, että eduskunnan on paitsi hyväksyttävä niin myös saatettava lailla voimaan Suomea sitomaan tarkoitetut kansainväliset sopimukset sikäli kuin ne sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä.⁶⁸

Perusoikeudet voidaan nähdä ns. vapausoikeuksina, ne ovat klassisessa mielessä valtion itselleen asettamia rajoituksia. Perusoikeudet toimivat ensisijaisesti tavallisen lainsäätäjän (eduskunta) lainsäädäntövallan rajoituksina. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkiselta vallalta kuitenkin aktiivisia toimenpiteitä perusoikeuksien suojaamiseksi myös ulkopuolisilta loukkauksilta. Turvaamisvelvollisuus koskee oikeuksien toteutumista täten myös yksityisten välisissä suhteissa.⁶⁹ Perustuslain 22 § velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perusoikeuksia. Lainsäätävä toteuttaa tätä turvaamisvelvollisuutta säätämällä lakeja, jotka turvaavat perusoikeuksien toteutumista. Turvaamisvelvollisuus koskee kuitenkin myös lainsoveltajaa eli esimerkiksi yksittäistä poliisi miestä konkreettisessa lain soveltamistilanteessa. Perustuslakivaliokunnan mukaan pe-

⁶⁶ Scheinin 1991: 6.

⁶⁷ HE 309/1993 vp s. 29.

⁶⁸ Pellonpää 2005: 53.

⁶⁹ HE 309/1994 vp s. 25–26.

rusoikeuksien sallitut rajoitusedellytykset määräytyvät lainsäädäntötoiminnassa osaksi perusoikeuksia koskevien yleisten oppien ja osaksi eräisiin perusoikeussäännöksiin liittyvien lakivarausten perusteella.⁷⁰

Perustuslakivaliokunta on säätänyt luettelon perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä. Luettelo käsittää seuraavat vaatimukset: Lailla säätämisen vaatimus, rajoitusten täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, rajoitusperusteen hyväksyttävyystvaatimus, suhteellisuusvaatimus, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuusvaatimus, oikeusturvavaatimus ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus⁷¹. Perusoikeuksien rajoitusten tulee siis perustua eduskunnan säätämään lakiin. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia, riittävän täsmällisesti määritettyjä ja rajoitusten olennainen sisältö tulee ilmetä laista.⁷²

Veli-Pekka Viljasen mukaan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen tulee ilmetä laista siten, että ei jää epäselvyyttä siitä, kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia, mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja miten silloin on meneteltävä. Rajoitusvaltuuksien on oltava kirjoitettu lakiin niin selkeästi, että niiden perusteella voidaan varmuudella ennakoida, miten toimivaltuuksia tullaan käyttämään. Tässä mielessä on merkitystä sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät laillisuusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuden arviointi voi jossain tilanteessa muodostua lukuisten vastakkaisten näkökohtien punnintaan perustuvaksi kokonaisuusharkinnaksi.⁷³ Poliisilain kiinniottoa ja erityisesti voimankäyttöä koskevien säännösten tulkinta saattaa usein mennä tällaiseksi kokonaisuusharkinnaksi.

Hyväksyttävyystvaatimus tarkoittaa, että rajoittamista vaatii painava yhteiskunnallisen tarve. Hyväksyttävyyden arvioinnissa voidaan käyttää apuna esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen sisältyvää luetteloa hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Suhteellisuusvaatimuksen mukaan rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saa-

⁷⁰ PeVM 25/1994 vp s. 4-5.

⁷¹ PeVM 25/1994 vp s. 5.

⁷² PeVM 25/1994 vp s. 5.

⁷³ Viljanen, V-P 2001: 120–123.

vuttamiseksi eli rajoitus on sallittu ainoastaan silloin, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei myöskään saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin.⁷⁴ Suhteellisuusperiaate on yleinen hallinto-oikeudellinen periaate, joka sisältyy myös poliisilain säännöksiin. Oikeusturvavaatimus velvoittaa huolehtimaan riittävästä oikeusturvajärjestelyistä. Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen lähentää perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia toisiaan kohti⁷⁵.

Perusoikeuksien välinen ristiriitatilanne ratkaistaan punninnalla niin lainsäädäntö- kuin lain soveltamistilanteessa. Punninta-asetelmassa vertaillaan perusoikeuteen kytkeytyvää intressiä ja perusoikeutta rajoittavaa intressiä. Perusoikeuksien keskinäistä arvojärjestyistä ei ole olemassa, mutta joissakin konkreettisissa tilanteissa toinen perusoikeus voidaan osoittaa toista vahvemmaksi, jos perusoikeutta vastassa olevan periaatteen tueksi voidaan esittää riittävän painavia argumentteja. Intressin painoarvo punnintatilanteessa on sitä vahvempi, mitä vahvempaa institutionaalista tukea se saa perustuslaista, perustuslain esitöistä tai eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä.⁷⁶

Perustuslakivaliokunta on todennut, että vaikka poliisilain säännökset voivat herkästi joutua ristiriitaan varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa, niin poliisilain päämäärät ilmentävät kuitenkin sellaista yleistä etua, jonka katsotaan jossakin laajuudessa oikeuttavan perusoikeusrajoituksiin, kunhan rajoituksista säädetään riittävän täsmällisesti ja oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen.⁷⁷ Perustuslakivaliokunta on todennut, että poliisilaki voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (VJ 66 §)⁷⁸.

Vaikka jokin lakiin kirjoitettu säännös poliisin toimivallasta on yleisellä tasolla esimerkiksi suhteellisuusvaatimuksen mukainen, niin se ei kuitenkaan takaa sitä, että säännökseen perustuvan toimivallan käyttäminen olisi aina kaikissa mahdollisissa tilanteissa suhteellisuusvaatimuksen mukaista.⁷⁹ Edellä mainittu on mielestäni tärkeä seikka, koska

⁷⁴ PeVM 25/1994 vp s. 5-6.

⁷⁵ PeVM 25/1994 vp s. 6.

⁷⁶ Viljanen, V-P 2001: 210–221.

⁷⁷ PeVL 15/1994 vp s. 3.

⁷⁸ PeVL 15a/1994 vp s. 3.

⁷⁹ Viljanen, V-P 2001: 353.

poliisilain kiinniottamista koskevat toimivaltasäännökset jättävät aina jonkin verran harkinnan varaa. Sinisalo onkin todennut, että vaikka laki ei sellaisenaan ole perustuslain vastainen, niin soveltava virkamies saattaa tulkita lakia perustuslain vastaisesti. Tällöin ristiriidan perustuslain kanssa luo vasta virkamies omalla menettelyllään.⁸⁰

Ihmisoikeussopimusten merkitystä korostaa perustuslakivaliokunnan toteamus, että perusoikeusturvaa on pyrittävä kehittämään laajentamalla ja täsmentämällä vapausoikeuksia kansainvälisissä ihmisoikeuksissa viitotetulla tavalla⁸¹. Perusoikeuksia käsittelevässä luvussa todettiin, että yksi perusoikeuksien rajoittamisedellytyksistä on, että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Hyväksyttävyyksvaatimuksessa nojaututtiin niin ikään Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on erittäin tärkeää⁸². Edellä mainitun perusteella voidaan sanoa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksella on erittäin suuri merkitys koskien kansallista, perusoikeuksia rajoittavaa, lainsäädäntöä. Ihmisoikeussopimuksen status on näin ollen jopa suurempi kuin kansallisen perustuslain.

Poliisilakia säädettäessä hallituksen esityksessä on todettu, että vapauten kohdistuvista viranomaistoimenpiteistä on useita Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia⁸³. Käsitellen tässä tutkimuksessa kuitenkin ainoastaan Euroopan ihmisoikeussopimusta, koska se käsittelee ns. klassisia vapausoikeuksia ja määrittää tyhjentävästi lainmukaisen vapaudenriiston perusteet. Sopimuksen noudattamista valvotaan myös tosiasiallisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) toimesta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla määrittelee yksityiskohtaisesti sallitut perusteet vapaudenriistolle. Matti Pellonpää on todennut, että em. artikla heijastaa keskeisesti sitä merkitystä, joka henkilökohtaisella vapaudella on länsieurooppalaisessa perusoikeuskäsityksessä⁸⁴.

Edellisessä luvussa mainittu perustuslakivaliokunnan rajoitustesti on Jukka Viljasen mukaan saanut vaikutteita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännöstä.

⁸⁰ Sinisalo 1973: 128.

⁸¹ PeVM 25/1994 vp s. 3.

⁸² PeVM 25/1994 vp s. 6.

⁸³ HE 57/1994 vp s. 27.

⁸⁴ Pellonpää 2005: 274.

Ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännöstä on hahmoteltu kolmivaiheinen rajoitustesti. Rajoitustestin osat ovat lainmukaisuus, hyväksyttävyyys ja välttämättömyys demokraattisessa yhteiskunnassa. ”Välttämättömyys demokraattisessa yhteiskunnassa” tarkoittaa, että ihmisoikeusrajoitukselle on oltava painava yhteiskunnallinen tarve, puuttumisen ja tavoiteltavan hyväksytyin päämäärän tulee olla oikeassa suhteessa keskenään ja puuttumiselle on oltava relevantit ja riittävät perustelut. Kyse on kokonaistulkinnasta, suhteellisuustestistä ja perustelujen arvioinnista. Välttämättömyyden mittareista monimuotoisin on suhteellisuustesti, joka esiintyy useana eri tarkkuusasteena.⁸⁵

3.2. Henkilökohtaisen vapauden rajoittaminen

Perustuslakivaliokunta on todennut, että perusoikeusrajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ja sen vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on tärkeää⁸⁶. Hyvä esimerkki harmonisoinnista ja tämän tutkimuksen kannalta on perustuslain vapaudenriistoa koskeva säännös (PL 7 §). Perustuslain vapaudenriistoa koskevaa säännöstä tulkittaessa saadaan tukea Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavista säännöksistä ja niitä koskevista tulkintakäytännöistä (5 artikla)⁸⁷.

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan vapautta ei saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappale sisältää tyhjentävän ja yksityiskohtaisen luettelon sallituista vapaudenriiston perusteista⁸⁸. Hallituksen esityksessä todettiin, että poiketen Euroopan ihmisoikeussopimuksen sääntelytekniikasta 7 §:ään ei sisällytetty luetteloa hyväksyttävistä vapaudenriiston perusteista. Tämän vuoksi säännökseen oli tarpeen sisällyttää mielivaltaisen vapaudenriiston nimenomainen kieltö, koska se rajoittaa lain säätäjänkin mahdollisuuksia määrätä vapaudenriiston perusteista.⁸⁹ Veli-Pekka Viljasen mukaan perustuslain 7 § 3 momentissa asetettuja lakiin perustuvuuden ja mielivallan kiellon kriteereitä on tulkittava siten, että

⁸⁵ Viljanen, J 2004: 522–524.

⁸⁶ PeVM 25/1994 vp s. 5

⁸⁷ HE 309/1993 vp s. 25.

⁸⁸ HE 309/1993 vp s. 33.

⁸⁹ HE 309/1993 vp s. 34.

sellaisia vapaudenriistoja, jotka eivät toteuta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan vaatimuksia, ei voida pitää myöskään perustuslain 7 § 3 momentin sallimina⁹⁰.

Ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa olevasta luettelosta olen nostanut esiin tämän tutkimuksen kannalta merkityksellisimmän kohdan: Henkilö pidätetään tai hänen vapautensa riistetään lain nojalla hänen saattamiseen toimivaltaisen oikeusviranomaisen tutkittavaksi, milloin on syytä epäillä hänen syyllistyneen rikokseen tai jos katsotaan välttämättömäksi estää häntä tekemästä rikosta tai pakenemasta teon jälkeen. Vapaudenriiston tulee olla laillista kaiken aikaa. Jos laki määrää vapaudenriistolle maksimipituauden (esimerkiksi 12 tuntia), voi tämän enimmäisajan verraten vähäinenkin ylittäminen rikkoa 5 artiklaa⁹¹.

Edellä mainittu kohta ”henkilö pidätetään tai hänen vapautensa riistetään lain nojalla hänen saattamiseen toimivaltaisen oikeusviranomaisen tutkittavaksi...” tarkoittaa rikosprosessuaalista vapaudenriistoa, johon voidaan turvautua tarkoituksella toimittaa henkilö tuomioistuimen eteen. Sopimusmääräys ei kuitenkaan ehdottomasti edellytä, että henkilö myös tosiasiallisesti viedään tuomioistuimen eteen. Mikäli rikosepäilyt osoittautuvat aiheettomiksi, ei syytetoimiin tuomioistuimessa tarvitse ryhtyä.⁹²

Kyseessä olevan kohdan mukaan vapaudenriisto on luvallista kolmessa tapauksessa (rikosepäily, rikoksen estäminen, paon vaara), joista ensimmäinen on epäily henkilön suorittamasta rikoksesta: ”milloin on syytä epäillä hänen syyllistyneen rikokseen...” EIT:n tulkintakäytännön mukaan epäilyn aste edellyttää sellaisten tosiasioiden tai informaation olemassaoloa, joka riittää objektiiviselle tarkkailijalle sen päättelemiseksi, että kysymyksessä oleva henkilö on saattanut suorittaa rikoksen. Vapaudenriiston perustana olevan epäilyn ei siis tarvitse perustua niin vahvoille tosiasioille, että ne oikeuttaisivat tuomion tai edes syytteen nostamisen. Henkilön vapaudenriisto on myös sallittua, ”jos katsotaan välttämättömäksi estää häntä tekemästä rikosta tai pakenemasta teon jälkeen”. Viittaus tällaiseen preventiiviseen vapaudenriistämiseen ei salli vapaudenriistoa

⁹⁰ Viljanen, V-P 2001: 300.

⁹¹ Pellonpää 2005: 283.

⁹² Emt. 290.

yleisten rikollisuutta koskevien epäilyjen perusteella, vaan edellyttää aina tarvetta estää konkreettinen, yksilöity rikos.⁹³

Veli-Pekka Viljasen mukaan kahden tai useamman perusoikeuden keskinäiset ristiriitatilanteet ratkaistaan pääsäännön mukaan punninnalla, jossa korostuu perusoikeuksien *periaatevaikutus*. Perusoikeussäännökset voidaan ymmärtää tällöin optimointikäskyiksi, joiden tarkoituksena on turvata mahdollisimman hyvin kunkin yksilön perusoikeuksien samanaikainen toteutuminen. Perusoikeuksien välisiä ristiriitoja joudutaan ratkaisemaan sekä lakeja säädettäessä yleisellä tasolla että konkreettisesti lainsoveltamistilanteissa.⁹⁴ Poliisilain sinänsä tarkasti yksilöidyt kiinniottosäädökset ovat sisällöltään ”väljiä” ja saattavat aiheuttaa Viljasen mainitseman konkreettisen soveltamistilanteen. Soveltamistilanteissa voidaan joutua tekemään tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jota ohjaavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet (harkintavallan rajoitusperiaatteet).

Perustuslakivaliokunnan perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä on nostettava esiin suhteellisuusperiaate: Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Rajoitus on sallittu, jos tavoite ei toteudu vähemmällä puuttumisella ja rajoitettaessa on punnittava intressejä välillä yleinen etu vs. rajoitettava oikeushyvä⁹⁵. Perustuslakivaliokunnan rajoitustesti on saanut vaikutteita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännöstä, josta on todettavissa samantapainen rajoitustesti. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä nousee myös esiin suhteellisuusperiaate.⁹⁶

Suhteellisuusperiaatteen merkitystä korostetaan perustuslakivaliokunnan kannanotoissa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä. Suhteellisuusperiaatteella on muutenkin merkittävä asema Suomen oikeusjärjestyksessä, koska se on yksi hallinto-oikeuden yleisistä periaatteista. Se on myös yksi poliisitoiminnan yleisistä periaatteista eli harkintavallan rajoitusperiaatteista.

⁹³ Pellonpää 2005: 291.

⁹⁴ Viljanen, V-P 2001: 12.

⁹⁵ PeVM 25/1994 vp s. 5.

⁹⁶ Viljanen, J 2004: 522–524.

3.3. Poliisilain yleiset periaatteet

Suomen perustuslaki velvoittaa julkisen vallan käytössä noudattamaan lakia (PL 2.3 §). Julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste⁹⁷. Myös poliisitoiminnan lähtökohtana on lainalaisuusperiaate. Poliisilain ensimmäisessä luvussa ovat poliisitoimintaa koskevat yleiset säännökset. Ensimmäisen luvun 2 §:ssä on säädetty poliisin toiminnan yleiset periaatteet, 3 §:ssä on säädetty tehtävien hoidosta ja tärkeysjärjestyksestä ja 5 §:ssä on säädetty toimenpiteen siirtämisestä ja toimenpiteestä luopumisesta. Edellä mainitut säännökset on sijoitettu lain alkuun sen vuoksi, että ne pitävät sisällään yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita (harkintavallan rajoitusperiaatteita), joita on noudatettava kaikissa poliisivaltuuksien käyttötilanteissa. Erytisen tärkeätä näiden periaatteiden noudattaminen on ihmisten perusoikeuksiin puuttuvassa toiminnassa⁹⁸. Merkille pantavaa on siis se, että poliisimies veloitetaan lakitasoisella säädöksellä noudattamaan päätöksenteossaan hallinto-oikeudellisia periaatteita. Näin ollen em. periaatteet ovat *vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä*⁹⁹. Poliisilakiin sisällytetyt yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate, tarpeellisuusperiaate ja tarkoituksidonnaisuuden periaate¹⁰⁰.

Poliisimiehen päätöksenteko voidaan konkreettisesti tilanteessa jakaa laillisuusharkintaan (oikeusharkintaan) ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Laillisuusharkintaa ohjaa sitovalla tavalla lainsäädäntö. Lainsäädäntö pyrkii tällöin suoraan ilmaisemaan tehtävän ratkaisun sisällön eli esimerkiksi sen, minkä säädöksen perusteella ihminen voidaan ottaa kiinni. Harkintavaltaa kuitenkin jää mm. säädöksen tulkinnanvaraisuuden johdosta. Harkinta on (suppeaa) tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jossa poliisimiestä velvoittavat edellä mainitut harkintavallan rajoitusperiaatteet.¹⁰¹ Periaatteet siis rajoittavat päätöksentekoa lainalaisuusperiaatteen sisällä eli toisaalta ne myös täydentävät ja ohjaavat päätöksentekoa.

⁹⁷ HE 1/1998 vp s. 115.

⁹⁸ HE 57/1994 vp s. 60.

⁹⁹ Laakso 1990: 251.

¹⁰⁰ HE 57/1994 vp s. 60.

¹⁰¹ Husa & Pohjolainen 2002: 218–219; Mäenpää 2000: 352–357.

Poliisilain 2 §:n 1 momentti ilmaisee *objektiviteettiperiaatteen*. Objektiviteettiperiaate vaatii poliisimestä toimimaan asiallisesti ja puolueettomasti eli sulkemaan mielivallan pois.

Toinen momentti ilmaisee selkeästi *suhteellisuusperiaatteen*. Suhteellisuusperiaate tarkoittaa sitä, että poliisin on mitoitettava toimintansa oikein. Käytettävien keinojen ja niiden aiheuttamien haittojen tulee olla järkevässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Suhteellisuusperiaate edellyttää aina intressivertailua välillä yleinen etu vs. yksityinen etu ja välillä poliisin tehokkuus vs. yksityisen ihmisen oikeusturva. Poliisitoiminnassa saadaan yleensä puuttua vain vaaraa aiheuttavan tai siitä muuten vastuussa olevan henkilön oikeuspiiriin. Vaikka tällainen tilanne olisi helpommin hoidettavissa antamalla häiriön aiheuttajalle periksi ja rajoittamalla jonkun muun oikeuksia, ei pääsääntöisesti näin saa menetellä.¹⁰² Hallintovaliokunnan mukaan poliisitoiminnan luonteeseen liittyy, ettei sivullisen oikeuksien loukkaamiselta kuitenkaan voida aina vältyä, mutta sivullisen oikeuksille on annettava erityisen korostettu merkitys harkittaessa poliisin toimenpiteitä suhteellisuusperiaatteen pohjalta¹⁰³.

Suhteellisuusperiaatteella on jo vanhastaan ollut korostunut merkitys erityisesti poliisi-oikeudessa¹⁰⁴. Suhteellisuusperiaatteen ajatusta ilmentää hyvin edellä mainittu poliisilain 5 §. Säännös antaa poliisille oikeuden luopua toimenpiteestä, jos sen loppuunsaattaminen voisi johtaa tavoiteltavaan tulokseen nähden kohtuuttomiin seurauksiin. Suhteellisuusperiaate pitää sisällään ”puolustettavuuden” ja ”kohtuuden”. *Tarpeellisuusperiaate* ilmenee PolL 2 §:ssä siten, että poliisi ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin poliisin tehtävän suorittamiseksi on tarpeen. Suhteellisuusperiaate ja tarpeellisuusperiaate ovat osittain limittäisiä. Poliisitoimenpide voisi kyllä olla tarpeellinen, mutta saattaisi silti muodostua kohtuuttomaksi. Näin ollen suhteellisuusperiaate asettaa eräissä tilanteissa poliisin toiminnalle ahtaammat rajat kuin tarpeellisuusperiaate.¹⁰⁵ Nuotion mukaan suhteellisuusperiaate on oikeusturvaperiaate, jolla on tärkeä osa

¹⁰² Sinisalo 1973: 85–86.

¹⁰³ HaVM 20/1994 vp s. 7.

¹⁰⁴ Sinisalo 1973: 84–85; Kulla 2003: 76.

¹⁰⁵ Helminen ym. 1999: 74–76.

esimerkiksi yhdessä lakisidonnaisuusperiaatteen kanssa sen suhteen, että julkisen vallan vaatimukset yksilöille koetaan legitiimeiksi.¹⁰⁶

Suhteellisuusperiaate on lähtöisin saksalaisesta hallinto-oikeudesta ja siellä se pitää sisällään kolme elementtiä, jotka ilmenevät selkeästi myös Suomalaisessa suhteellisuusperiaate-käsityksessä; 1) toimen asianmukaisuus ja soveltuvuus asetettuihin tavoitteisiin nähden, 2) toimen tarpeellisuus ja välttämättömyys ja 3) toimen oikeasuhtaisuus. Käytettävien keinojen tulee olla asianmukaisia ja soveltuvia sen tavoitteen kannalta, johon toimella pyritään silloin kun näiden keinojen valinnassa on harkintaa. Toimen on oltava sekä tarpeellinen että välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi. Tietty toimenpide on sallittu vain silloin, kun käytettävissä ei ole muuta lievempää keinoa tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Käytettävissä olevista keinoista on valittava vähiten rajoittava tai vähiten haittaseuraamuksia aiheuttava keino. Oikeasuhtaisuus velvoittaa punnintaan välillä julkinen intressi – yksityisen oikeusaseman rajoitukset. Eri suuntiin käyvät intressit on tasapainotettava keskenään suhteellisuudentajua osoittavalla tavalla.¹⁰⁷

Oikeusasiamies on Smash Asem -tapahtumaan liittyvässä ratkaisussaan nostanut esille kysymyksen suhteellisuus- ja tarpeellisuusperiaatteesta. Oikeusasiamiehen mukaan poliisin valitsema toimintatapa johti siihen, että mellakkapoliisien saartorenkkaan sisään jäi satoja ilmeisen rauhanomaisesti käyttäytyneitä ihmisiä, joiden liikkumisvapautta näin ollen rajoitettiin voimakkaasti. Syyttömät henkilöt pääsivät kyllä saartorenkkaasta pois, mutta hitaasti ja kontrolloidusti. Kanteluissa on tuotu esiin pitkä odotusaika ja se, että odottelu oli vaarallista pullojen heittelyn takia. Oikeusasiamiehen mukaan herää kysymys, oliko näin monen sivullisen oikeuksiin näinkin voimakkaasti ja pitkään puuttuva toimenpide välttämätön. Oikeusasiamiehen mukaan tilanne ei kuitenkaan missään nimessä ollut poliisille helppo ja pidemmälle menevä arvio poliisin menettelystä edellyttäisi muidenkin kuin oikeudellisten kriteerien käyttöä. Oikeusasiamies ei katso poliisin menetelleen lainvastaisesti tilanteessa, mutta haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota suhteellisuus- ja tarpeellisuusperiaatteeseen.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Nuotio 2005: 181.

¹⁰⁷ Laakso 1999: 1082–1083.

¹⁰⁸ Eoak 1836/2007: 19–20.

Kolmas momentti ilmaisee *tarkoitussidonnaisuuden periaatteen*. Tarkoitussidonnaisuuden periaate rajoittaa poliisin toimivallan käytön vain niihin tarkoituksiin, joita varten poliisi on olemassa. Poliisin on pysyttävä omalla toimialallaan¹⁰⁹. Poliisi saa siten arvioida toimenpiteen tarpeellisuutta ainoastaan poliisille itselleen kuuluvien päämäärien saavuttamiseen. Toimenpiteen suorittamisen ajalliset rajat ovat tärkeitä. Vaikka jonkin poliisivaltuuden käyttäminen olisi muutoin tarpeen, on huomattava, että poliisin valtaa ei koskaan saa käyttää liian aikaisin eli tilanteessa, jossa vaara on vielä muutoin poistettavissa. Vallan käyttämiseen ei ole oikeutta myöskään silloin, kun se ei enää ole tarpeen.¹¹⁰

Poliisilain 3 § velvoittaa poliisin hoitamaan tehtävänsä mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen. Kolmas pykälä velvoittaa poliisimiehen poliisivaltuuksien käyttötilanteessa näin ollen tarkoituksenmukaiseen, mutta myös tehokkaaseen toimintaan. Poliisin tehtävänä on ihmisten suojeleminen erityisesti vaaratilanteissa ja nimenomaan sellaisten tehtävien suorittaminen edellyttää erityistä tehokkuutta. Hallituksen esityksen mukaan tehokkuusvaatimus ei sellaisenaan ole ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa, koska poliisin toiminnasta ulkopuoliselle aiheutuvan haitan arviointiin vaikuttaa haitan laadun ohella sen laajuus ja kestoaika. Konkreettisesti toimintatilanteessa on harkittava sekä poliisin voimavarojen kohdentamista että toimenpiteiden mitoittamista myös voimavarojenärkevän käytön kannalta. Suhteellisuusperiaate on tällöin otettava huomioon toisaalta myös siten, ettei pyrkimys voimavarojen säästämiseen tai tehtävän nopeaan suorittamiseen oikeuta poliisia menettelemään niin, että siitä aiheutuisi asian laatuun nähden kohtuutonta haittaa toiminnan kohteena oleville tai sivullisille.¹¹¹

Poliisilain 5 §:n ensimmäinen momentti antaa poliisille oikeuden luopua toimenpiteestä, milloin sen loppuun saattaminen voisi johtaa kohtuuttomiin seurauksiin tavoiteltavaan tulokseen nähden. Viidennessä pykälässä korostuu jälleen kerran suhteellisuusperiaate.

¹⁰⁹ Sinisalo 1973: 81.

¹¹⁰ Husa ym. 2002: 219–220. Ks. myös Sinisalo 1973: 80–84; Helminen ym. 1999: 72–74; Laakso 1990: 235–248.

¹¹¹ HE 57/1994 vp s. 64.

Edellä mainitut periaatteet ovat siis erityisen tärkeitä päätettäessä voimakeinojen käytöstä ja vapauten puuttuvasta toiminnasta. Ongelmalliseksi tilanteen tekee periaatteiden tosiasiallinen soveltaminen ratkaisutoiminnassa. Mikä on periaatteiden ja toisaalta tehokkuusvaatimuksen keskinäinen suhde? Miten eri periaatteiden ja tehokkuusvaatimuksen välinen ristiriita ratkaistaan? Periaatteet ja tehokkuusvaatimus tulisi kuitenkin saada samanaikaisesti kohtuulliseen tasapainoon.

Vaikka aikaisemmin mainitut periaatteet ovat poliisitoiminnassa vahvasti velvoittavien oikeuslähteiden asemassa, niin ne *eivät* kuitenkaan ole oikeussääntöjä. Periaatteet ovat säätämättömiä, yleisiä, väljiä ja ne määrittävät ratkaisun lopputuloksen suuntaantavasti. Säännöt taas ovat yksiselitteisiä ja ehdottomia. Oikeussääntöjen välinen ristiriita ratkaistaan säännöillä: (1) erityislaki syrjäyttää yleisen lain, (2) ylempi laki syrjäyttää alemman lain ja (3) uudempi laki syrjäyttää vanhemman lain. Periaatteiden välistä ristiriitaa ei voi ratkaista samoilla säännöillä.

Tolosen mukaan periaatteiden välinen ristiriita voidaan ratkaista vain kahden tekijän, arvoisältöisen punninnan ja toisaalta konkreettisten olosuhteiden nojalla. Jokaisessa konkreettisessa tilanteessa ratkaisijan täytyy asettaa arvot järjestykseen. Siten periaatteet edustavat sekä voimassaolon, soveltamisen että ristiriitatilanteiden kannalta merkittävällä tavalla erilaista toimintatapaa verrattuna yksiselitteisiin sääntöihin. Sääntöihin ei sisälly harkintaa eikä arvoelementtiä ja niiden ristiriidat ratkaistaan edellä mainituin kriteerein.¹¹²

Oikeusasiamiehen mukaan Smash Asem – tapahtumassa poliisi on valinnoissaan useissa kohdin painottanut kysymyksiä herättävän paljon toiminnan tehokkuutta eli järjestyksen säilyttämistä ja rikosten selvittämistä osittain suhteellisuus- ja tarpeellisuusperiaatteen kustannuksella. Tällöin varsinkin paikalla olleiden sivullisten henkilökohtaiselle vapaudelle on annettu varsin kevyt painoarvo. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta tällainen tulkinnallinen yksipuolisuus on ongelmallista. Sinänsä tehokkuuden ja oikeusturvanäkökohtien yhteensovittaminen on poliisitoiminnan *ikuinen* pulmakysymys, johon ei ole helppoja vastauksia. Perusoikeuksien suoja kuitenkin vesittyy, jos näitä

¹¹² Tolonen 2003: 132–133.

oikeuksia ei käytännössä oteta riittävällä painoarvolla huomioon säännösten tulkinnassa. Oikeusasiamiehen mukaan kokonaisarvostelussa on otettava huomioon tilanteen vaatavuus ja toiminnan laajuus ja lopputulos on ainakin siinä mielessä ollut hyvä, että vakavilta henkilö- ja omaisuusvahingoilta vältyttiin.¹¹³

Poliisitoiminnan keskeisimmiksi periaatteiksi nousevat mielestäni suhteellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperiaate. Päätös, joka ei ole suhteellisuusperiaatteen mukainen ei voi myöskään olla tarkoituksenmukainen. Suhteellisuusperiaate saa myös institutionaalista tukea perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöistä sekä hallituksen esityksestä.

Periaatteiden välisten ristiriitojen ratkaiseminen asettaa poliisikoulutukselle ja -toiminnalle vaatimuksia. Myös yksittäisen poliisimiehen kokemus nousee tärkeään asemaan. Kaikkia eteen tulevia tilanteita on mahdotonta harjoitella ja miettiä etukäteen. Esimerkkinä mainittakoon kiinniotto, joka joudutaan toteuttamaan voimakeinoja, jopa ampumaasetta, käyttäen. Lain säännökset mahdollistavat tietyin edellytyksin kiinnioton ja aseenkäytön, mutta siitä huolimatta kyseisiin säännöksiin jää tulkinnanvaraa, joka pyritään poistamaan *harkinnalla* käyttäen aikaisemmin mainittuja periaatteita. Yksittäinen poliisimies joutuu pahimmassa tapauksessa tekemään kauaskantoisen ratkaisun ja vaativan teknisen suoritteen (aseenkäyttö) nopeasti, väsyneenä, huonoissa olosuhteissa ja äärimmäisen stressin alla. Ratkaisun täytyy tietenkin olla lainmukainen ja lainmukaisuus pitää sisällään oikean harkinnan.

¹¹³ Eoak 1836/2007: 55–56.

4. KIINNIOTTAMISEN EDELLYTYKSET

4.1. Poliisin tehtävät

Poliisilain 1 §:ssä määritellään se tehtäväpiiri, jonka puitteissa poliisi voi käyttää sille annettuja valtuuksia. Edelleen on syytä korostaa, että poliisin tehtävien määrittely ei yksistään anna poliisille minkäänlaista yleistoimivaltaa. Toimivaltuudet poliisin virka-tehtävien suorittamiseen (esimerkiksi kiinniotto) määritellään erillisissä säännöksissä.

1 § Poliisin tehtävä

Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyte-harkintaan saattaminen.

Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja alueen asukkaiden kanssa.

Poliisin on suoritettava myös muut sille erikseen säädetyt tehtävät ja annettava jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua.

Poliisin tehtävämäärittely on lähtökohta poliisin toimenpiteiden sallittavuudelle ja se muodostaa pohjan toimivaltasäännösten tulkinnalle. Jos toimivaltuuksia käytetään poliisin tehtävämäärittelystä poikkeavaan tarkoitukseen, kysymyksessä saattaa olla oikeudenvastainen harkintavallan väärinkäyttö.¹¹⁴

Tämän tutkimuksen kannalta erityisen merkityksellinen on edellä mainitun säännöksen 1 momentti ja siinä erityisesti ”yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen”. Seuraavassa pyrin tekemään selkoa edellä mainituista käsitteistä ja siten avaamaan poliisilain 1 §:n 1 momenttia.

4.1.1. Yleinen järjestys ja turvallisuus sekä rikosten ennalta estäminen

Hallituksen esityksen mukaan poliisin tehtäväpiirin määrittelyssä on tarkoitus korostaa ennalta ehkäisevän toiminnan tärkeyttä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on poliisin tehtäväpiirin perinteisiä käsitteitä ja sen sisältö on laaja ja osaksi jäsentymätön. Yleisen järjestyksen ja

¹¹⁴ Helminen ym. 1999: 19.

turvallisuuden ylläpitämiseen on katsottu kuuluvan kaiken sellaisen poliisitoiminnan, jonka tarkoituksena on luoda ja ylläpitää turvallista ja viihtyisää elin- ja toimintaympäristöä yhteiskunnan jäsenille, torjua ja estää ennakolta oikeudenloukkauksia ja häiriöitä sekä myös poistaa häiriöt ja selvittää jo tapahtuneet oikeudenloukkaukset. Ennaltaehkäisy laajassa mittakaavassa tarkoittaa rikostorjuntaa kokonaisuudessaan. Suppeassa mittakaavassa ennaltaehkäisevällä toiminnalla tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joihin voidaan ryhtyä ennen yksittäisen rikoksen tapahtumista.¹¹⁵

Poliisin tehtävämäärityksen keskeisenä osana voidaan pitää käsiteparia ”yleinen järjestys ja turvallisuus”. Samanlaista käsiteparia käytetään monissa muissakin maissa poliisin tehtäväkentän määrittelyyn. Yleinen järjestys ja turvallisuus (yjt) koostuu kahdesta osatekijästä: 1) yleinen järjestys sekä 2) turvallisuus. Adjektiivi ”yleinen” liittyy vain ”järjestykseen”, joten ”turvallisuuden” osalta poliisin on suojeltava sekä yleistä että yksityistä ”turvallisuutta”. Kysymyksessä on ns. joustava oikeusnormi, jolle on annettava käsitteisisältö arvottamiseen perustuvan arvion avulla. Voidaan katsoa, että lähtökohtana on ns. keskivertokansalaisen arvio kulloisestakin konkreettisesta tilanteesta. Käsitteen ydinsisältö lienee suhteellisen vakio, mutta sen reuna-alueilla on epämääräisyyttä. Arvioinnissa on merkitystä myös ajalla, paikalla ja muilla taustaosuhteilla. Nykyisessä moniarvoisessa yhteiskunnassa on hyväksyttävä käyttäytymis- ja suhtautumistapojen erilaisuus, kunhan se ei loukkaa toisten suojattua oikeuspiiriä.¹¹⁶

Sinisalon mukaan yleinen järjestys ja turvallisuus tarkoittaa oikeusjärjestyksen edellyttämää normaalisuuden tilaa yhteiskunnassa. Jokaisella on mahdollisuus julkisilla paikoilla ja julkisesti toimia oikeusjärjestyksen sallimalla tavalla, kunhan ”hyvää järjestystä” ei loukata, eikä kenenkään henkilökohtaista turvallisuutta vaaranneta. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden täydellinen vallitseminen on käytännöllinen mahdottomuus, eikä se tarkoita myöskään sitä, että lain rikkominen olisi kokonaan loppunut.¹¹⁷

Yleisellä järjestyksellä tarkoitetaan ennen kaikkea normaalien tilan (järjestyksen) säilymistä yleisillä paikoilla. Normaaliin tilaan kuuluu erityisesti se, ettei kukaan häiritse

¹¹⁵ HE 57/1994 vp s. 57–58.

¹¹⁶ Helminen ym. 1999: 19–20.

¹¹⁷ Sinisalo 1973: 74–75.

rauhaa laissa rangaistavaksi säädetyllä teolla eli rikoksella. Normaalisuuteen kuuluu myös jonkinasteinen säädyllisyyden ja hyvien tapojen noudattaminen. Poliisitoimin on syytä puuttua vain räikeään ja yleistä paheksuntaa herättävään käyttäytymiseen. *Yleisillä paikoilla*¹¹⁸ tarkoitetaan teitä, katuja, toreja, sekä yleisön käytössä olevia tiloja, esimerkiksi joukkoliikenteen kulkuneuvoja, -asemapaikkoja, virastoja, toimistoja, ostoskeskuksia sekä museo-, näyttely-, kokous- ja urheilutiloja ja muita vastaavia kaupalliseen tarkoitukseen samoin kuin kulttuuri-, urheilu- tai virkistystarkoituksiin ja vapaa-ajan viettoon tarkoitettuja tiloja. Paikkojen ja tilojen omistussuhteet eivät ole ratkaisevia vaan se, ovatko ne *yleisön käytettävissä*. Poliisin tehtävänä lähtökohtaisesti ei ole ylläpitää järjestystä *yksityisessä käytössä olevissa paikoissa ja tiloissa*, joita ovat asunnot, yksityiset säilytystilat sekä yksityisalueet. Jos tällaiselta paikalta käsin häiritään yleisen paikan tai toisen yksityisen paikan rauhaa (kotirauhaa), niin häiriön poistaminen kuuluu poliisin tehtäväpiiriin. Tässä kohtaa on syytä korostaa, että poliisin tunkeutuminen yksityisalueelle (erityisesti asuntoon) edellyttää siihen nimenomaisesti oikeuttavaa toimivaltasäännöstä.¹¹⁹

Turvallisuuden ylläpitäminen tarkoittaa sekä valtion ja yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavien tekojen estämistä että yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksien suojaamista. Yksityisten henkilöiden osalta poliisin on erityisesti huolehdittava perus- ja ihmisoikeuksien suojelemisesta. Turvallisuuden ylläpitäminen ei käsitä ainoastaan tahallisten rangaistavien tekojen estämistä, vaan se koskee myös tuottamuksellisia ja jopa tuottamuksesta riippumattomia menettelyjä, jotka uhkaavat suojattavia etuuksia. Menettelyn ei tarvitse olla konkreettisesti tilanteessa rangaistavaa, mutta rangaistavuudella saattaa olla merkitystä poliisin harkitessa, minkälaisiin toimenpiteisiin on aihetta ryhtyä. On tulkinnanvaraista, kuuluuko kaikkinaisten rangaistavien tekojen estäminen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden piiriin. Tämän vuoksi poliisin tehtävämäärittelyssä on erikseen mainittu *rikosten ennalta estäminen*. Tällä tarkoitetaan sellaisia ennaltaehkäiseviä rikosentorjuntatoimenpiteitä, joilla rikoksiin ryhtymistä voidaan vähentää, mutta myös jo aloitettujen rikostekojen keskeyttämistä sekä rikosten seurausten estämistä tai rajoittamista. Poliisin tehtäviin ei kuulu estää kaikenlaisia oikeusjärjestyksen vastaisia käyttäytymismuotoja. *Poliisin ei tule puuttua yksityisoikeudellisiin asioihin eli siviili-*

¹¹⁸ Ks. esim. Järjestyslaki (612/2003) 2 §.

¹¹⁹ Helminen ym. 1999: 20–21; Sinisalo 1973: 76–77.

liasioihin (esimerkiksi velan maksamatta jättäminen tai sopimusten tulkintaa koskevat kiistat). Selkeä rajanveto voi todellisuudessa kuitenkin olla vaikeaa.¹²⁰

Poliisin voi olla vaikeaa arvioida, milloin joku menettelee hyvien tapojen ja säädyllisyyden vastaisesti siten, että kyseessä on yleisen järjestyksen vastainen toiminta. Yhteiskunta on nykyään selvästi sallivampi kuin ennen ja näin ollen jonkun henkilön menettely voi jäädä poliisin puuttumiskynnyksen alapuolelle, vaikka joku toinen kokee, että hyviä tapoja on loukattu. Esimerkkinä voidaan mainita päihtymys yleisellä paikalla, joka ei enää itsessään ole rangaistava teko.¹²¹

Vaikka yhteiskunta on nykyään selvästi sallivampi kuin ennen, niin mielestäni se on myös oikeudellistunut entistä enemmän. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden osalta merkityksellinen on vuonna 2003 voimaan astunut järjestyslaki (612/2003). Lain tarkoituksena on edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta (1 §) ja näin se myös osaltaan vahvistaa poliisin toimivaltaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä. Järjestyslain 3 §:n mukaan yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla on kielletty: 1) metelöimällä ja muulla vastaavalla tavalla; 2) toistuvilla uhkaavilla eleillä, hyökkäävillä liikkeillä, suullisesti esitetyillä uhkailuilla ja muulla vastaavalla, pelkoa herättävällä uhkaavalla käyttäytymisellä; 3) ampumalla, heittämällä esineitä tai muulla vastaavalla tavalla. Kolmannen pykälän mukaan edellä mainittu toiminta on kielletty myös muualla kuin yleisellä paikalla, jos toiminnan vaikutus ulottuu yleiselle paikalle.

Järjestyslain 4 §:n mukaan päihdyttävän aineen nauttiminen on kielletty yleisellä paikalla taajamassa ja julkisessa liikenteessä olevassa kulkuneuvossa. Kielto ei koske alkoholiuoman nauttimista puistossa tai muulla siihen verrattavalla yleisellä paikalla siten, että nauttiminen sekä siihen liittyvä oleskelu ja käyttäytyminen ei estä tai kohtuuttomasti vaikeuta muiden oikeutta käyttää paikkaa varsinaiseen tarkoitukseensa. Edellä mainittujen säännösten tahallisesta rikkomisesta voidaan tuomita *järjestyksrikkomuksesta* sakko- rangaistukseen.

¹²⁰ Helminen ym. 1999: 22; Sinisalo 1973: 76–80.

¹²¹ Helminen ym. 1999: 21.

4.1.2. Poliisioikeudellinen vaara

Poliisin ylläpitäessä yleistä järjestystä ja turvallisuutta on myös tarkasteltava sitä, minkälainen uhka tai vaara yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriintymisestä laukaisee poliisin toimintavelvollisuuden. Tällöin tarkastellaan sitä poliisin perustehtävään liittyvää edellytyskynnystä, jonka ylittäminen käytännössä ikään kuin aktivoi abstraktisen tehtävämäärityksen. Siitä voidaan käyttää termiä *poliisioikeudellinen vaara*.¹²² Poliisin tehtävämäärityksessä ei ole mainittu sanaa ”vaara”, mutta sitä vastoin se esiintyy useissa PolL 2 luvun toimivaltuussäännöksissä.

Vaaralla (poliisioikeudessa) tarkoitetaan yleisen elämänkokemuksen mukaan varteen otettavaa mahdollisuutta, että yleinen järjestys ja turvallisuus rikkoutuu eli että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden piiriin kuuluville etuuksille aiheutuu vahinkoa tai normaalielämän sietokynnyksen ylittävää (keskivertokansalaisen arvio) häiriötä. Voi olla myös olemassa vaara vahingon kasvamisesta tai uusiutumisesta. Vaara voi myös aiheutua muusta kuin teostaan oikeudellisesti vastuullisen henkilön syyksiluettavasta teosta tai laiminlyönnistä, toisin kuin rikosoikeudellisen vastuun aiheuttava vaaratila. Poliisioikeudellisen vaaran voi henkilö aiheuttaa myös teolla tai laiminlyönnillä, jota ei voida lukea hänelle syyksi. Kysymykseen saattaa myös tulla syyntakeettoman (alaikäinen tai mielenhäiriössä oleva) henkilön toiminta. Syyksiluettavuudella ja syyntakeisuudella saattaa yksittäistapauksissa olla merkitystä poliisin harkitessa toimenpiteitä vaaran poistamiseksi. Poliisioikeudellinen vaara saattaa myös aiheutua esimerkiksi eläimen käyttäytymisestä (kaupungin keskustassa juoksenteleva hirvi) tai luonnonvoimista (tuuli kaataa puun ajoradalle). Poliisilain kannalta toimenpidekynnyksen ylittävän vaaran tulee yleensä olla *konkreettinen* vaara, johon käsillä olevassa tosiasiallisessa tilanteessa liittyy varteen otettava mahdollisuus (riski), että järjestys ja turvallisuus rikkoutuu. Uhan tulee myös olla ajallisesti jokseenkin läheinen. Ei kuitenkaan vaadita niin läheistä vaaraa kuin rikoslain (39/1889) 4:6 §:n hätävarjelussäännöksessä, jossa vaaran tulee olla ”kohta päätä uhkaava”. Vaaran läheisyydellä on kyllä merkitystä harkittaessa, minkälaisiin poliisitoimiin on perusteltua ryhtyä.¹²³

¹²² Helminen ym. 1999: 25.

¹²³ Emt. 25–26; Sinisalo 1973: 77–78. Sinisalo käyttää termiä ”poliisihallinnollinen vaara”.

Poliisioikeudellista vaaraa voitaneen tämän tutkimuksen kannalta tulkita siten, että henkilön oikeuksiin syvemmin puuttuviin toimenpiteisiin (kiinniottaminen) voidaan ryhtyä ainoastaan, jos vaara on jo sen asteinen, ettei lievemmistä toimenpiteistä (paikalta poistaminen) ole enää apua. Poliisin on sovittava toimintansa vaaran asteen mukaan. Poliisioikeudellisessa vaarassa, nimenomaan ajateltaessa yleiselle järjestykselle aiheutuvaa vaaraa, on kysymys siitä, mitä häiriön määrää on kussakin konkreettisessa tilanteessa vielä pidettävä hyväksyttävänä. Kun tämä hyväksyttävyyden raja ylitetään, syntyy poliisioikeudellinen vaara. Hyväksyttävyyden mittana voitaneen käyttää edellä mainittua keskivertokansalaisen eli normaalein hermoin varustetun kansalaisen sietokyvyn mukaan asetettua mittaa.¹²⁴ Mielestäni kaikessa poliisitoiminnassa, käytettäessä poliisin toimivaltuuksia, olisi hyvä käyttää ohjenuorana juuri tuota keskivertokansalaisen arviota.

4.1.3. Yleinen järjestys ja turvallisuus ja perusoikeudet

Nykyään lienee itsestään selvää, että poliisin valta mukautuu perusoikeuksiin, eivätkä perusoikeudet poliisin valtaan. Perusoikeuksista kun on säädetty normihierarkkisesti korkeammalla tasolla. Oikeustieteen tutkijat, Kaarlo Tuorin johdolla, ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että poliisin toimivaltuuksien lisäämistä on perusteltu julkisen vallan velvollisuudella turvata jokaisen oikeus elämään, vapauteen, koskemattomuuteen ja *turvallisuuteen*. Oikeuden turvallisuuteen on pelätty nousevan ”superperusoikeudeksi”, johon vetoamalla poliisin valtuuksia voidaan varsin suoraviivaisesti lisätä ja laajentaa muiden perusoikeuksien kustannuksella erityisesti yksityisten välisissä ns. horisontaalisuhteissa. On esitetty, että oikeus turvallisuuteen on palautettava takaisin oikeudeksi, jolla yksilöä suojataan julkisen vallan toimilta (vertikaalisuhde).¹²⁵

Oikeus turvallisuuteen otettiin perusoikeudeksi (PL 7 § 1 mom.) vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. Oikeus turvallisuuteen on samassa perusoikeussäännöksessä, jossa säädetään jokaisen oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen. Tuorin mukaan oikeus turvallisuuteen on Suomessa saanut sisällön, joka on täysin vieras Euroopan ihmisoikeus-sopimuksen soveltamiskäytännölle. EIS:n soveltamiskäytännössä oikeutta turvallisuuteen

¹²⁴ Sinisalo 1973: 78.

¹²⁵ Tuori 1999b: 920–931; Pohjolainen 1999: 932–942; Lavapuro 2000: 412–418; Neiglick 2004: 25–37.

teen on pidetty epäitsenäisenä, henkilökohtaisen vapauden suojaan kytkeytyvänä oikeutena. Oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen suoja nimenomaan mielivaltaiselta puuttumiselta henkilökohtaiseen vapauteen. Tuorin mukaan oikeus turvallisuuteen on epäitsenäinen yksilölle kuuluva oikeus. Kyse ei ole turvallisuudesta *yhteiskunnallisena* tilana, kollektiivisena hyvänä, siinä merkityksessä kuin se esiintyy poliisin tehtävämäärityksessä ilmauksena ”yleinen järjestys ja turvallisuus”. Tuori kohdistaa kritiikkinsä erityisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoihin pakkokeinolain muuttamisesta 20/1997 vp (DNA-tunnisteen määrittäminen) ja laiksi järjestyksen valvojista 44/1998 vp sekä perustuslakivaliokunnan mietintöön kokoontumislaista 13/1998 vp.¹²⁶

Tuorin mukaan sellaiset kollektiiviset hyvät kuin yleinen järjestys ja turvallisuus on palautettava perusoikeusjärjestelmän ulkopuolelle. Tällä hän ei kuitenkaan tarkoita sitä, että yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella ei voitaisi mitenkään perustella vapausoikeuksien rajoittamista esimerkiksi poliisilakiin otettavilla valtuussäännöksillä. Tuorin mukaan kysymys on vain siitä, että vapausoikeusluonteiset perusoikeudet on syytä pitää erillään niiden rajoittamiseen oikeuttavista kollektiivisista hyvistä Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännön mukaisesti. Muutoin on vaarana, että esimerkiksi poliisin yksittäisiä toimia, joilla ei ole perustetta nimenomaisessa toimivaltuussäännöksessä tai jotka jopa ovat niiden kanssa ristiriidassa, ryhdytään oikeuttamaan perusoikeussäännöksiin palautettavalla turvallisuuden ylläpitotehtävällä. Tällöin on tullut takaisin poliisiin yleistoimivaltuus, jonka Veli Merikoski vuoden 1966 poliisilain (84/1966) säätämisen jälkeen passitti oikeuskäsitteiden museo-osastolle.¹²⁷

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt käsittelee vuonna 2007 julkaistussa artikkelissaan¹²⁸ turvallisuutta perusoikeutena. Lindstedtin mukaan perustuslakivaliokunnan uudemmassa tulkintakäytännössä ei enää suoraan vedota turvallisuuteen perusoikeutena¹²⁹. Lindstedtin mukaan oikeusasiamies on muutamassa tapauksessa ottanut kantaa ajatusmalliin, jonka mukaan turvallisuudesta perusoikeutena voidaan johtaa tois-

¹²⁶ Tuori 1999b: 921–925.

¹²⁷ Emt. 931.

¹²⁸ Lindstedt 2007: 1006–1037.

¹²⁹ Emt. 1016. Ks. esim. PeVL 55/2005 vp - HE 167/2005 vp Hallituksen esitys laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

ten perusoikeuksien rajoituksia. Ajatusmallilla on yhteyksiä yllättävän pysyväksi osoitautuneeseen käsitykseen poliisilla olevasta yleistoimivallasta. Ensimmäinen tapaus on koskenut ovelta ovelle tapahtuvaa evankelioimistyötä, joka on haluttu kieltää kunnallisella järjestyssäännöllä. Sisäasiainministeriö on tuolloin lausunut, että oikeus turvallisuuteen ja kotirauhaan ovat ydinperusoikeuksia, jotka on tulkintatilanteessa nostettava muiden perusoikeuksien yläpuolelle. Oikeusasiamies Lehtimaja on ilmoittanut eriävän kantansa, jonka mukaan kaikki perusoikeudet on lähtökohtaisesti pyrittävä toteuttamaan mahdollisimman laajasti. Lehtimajan mukaan tuolloin käydyssä perusoikeuskeskustelussa on muutenkin kyseenalaistettu (Tuori ym.) turvallisuus itsenäisenä perusoikeutena, johon vetoamalla voitaisiin kaventaa perinteisiä vapausoikeuksia.¹³⁰

Samantyylinen ajattelutapa on ollut esillä asiassa, jossa oli kysymys väliaikaisen ajokiellon määräämisestä. Henkilö oli määrätty poliisin toimesta väliaikaiseen ajokieltoon poliisin tiedossa olevan huumausaineen käyttönsä perusteella, vaikka häntä ei ollut tavattu ajamasta autoa. Sisäasiainministeriön mukaan poliisi oli päätenyt liikenneturvallisuutta edistävään perusoikeusmyönteiseen tulkintaan ja ajokielto oli siten aiheellinen. Turvallisuuden liikenteessä todettiin olevan jokaisen perusoikeus PL 7 §:n 1 momentin perusteella. Turvallisuuden ylläpitäminen liikenteessä on poliisin tehtävä, kun taas ajo-oikeus ei ole perusoikeus. Apulaisoikeusasiamies Lindstedt on pitänyt tulkintaa ongelmallisena, koska se lähestyy poliisin yleistoimivaltuutta, jota ei lain mukaan ole olemassa. Lindstedtin mukaan poliisin yksittäisiä toimia, joille ei löydy perustetta nimenomaisista toimivaltasäännöksistä, ei pidä ryhtyä oikeuttamaan perusoikeussäännöksiin palauttavalla turvallisuuden ylläpitotehtävällä.¹³¹

Tarkasteltaessa Sinisalon ja Helmisen, Kuusimäen & Salmisen poliisioikeudellisia teoksia yleisen järjestyksen ja erityisesti turvallisuuden osalta on huomioitava seuraavaa. Sinisalo mieltää käsiteparin ”yleinen järjestys ja turvallisuus” turvallisuus-osan nimenomaan henkilökohtaiseksi turvallisuudeksi. Sinisalon mukaan käsiteparin turvallisuus-käsite ei käytäntöä silmällä pitäen näytä mitenkään ongelmalliselta, koska henkilökoh-

¹³⁰ Lindstedt 2007: 1031–1032. Oikeusasiamies *Lehtimajan* päätös 24.10.2000, dnro 836/4/97, EAOK vuodelta 2000: 277–278.

¹³¹ Lindstedt 2007: 1032. Apulaisoikeusasiamies *Lindstedtin* päätös 5.7.2007, dnro 456/4/06.

tainen koskemattomuus ja terveys on suojattu pitkälle rikoslaisissa¹³². Sinisalon tulkinta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvallisuus-käsitteestä vuodelta 1973 vastaa mielestäni Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntöä turvallisuudesta perus- ja ihmisoikeutena (ks. Tuorin kritiikki tämän tutkimuksen sivulla 42). Sinisalon tulkinta voitaneen ymmärtää sillä tavalla, että poliisi ylläpitää yksilöiden henkilökohtaista turvallisuutta välillisesti muiden lakien (rikoslaki) avulla. Kysymyksessä ei siis suoranaisesti ole yleinen yhteiskunnallinen turvallisuus. Mielestäni Sinisalo on tulkinnallaan nostanut turvallisuuden jo tuolloin yksilölliseksi, mutta epäitsenäiseksi perusoikeudeksi. Helmisen, Kuusimäen & Salmisen tulkinnan mukaan turvallisuuden ylläpitäminen tarkoittaa sekä valtion ja yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavien tekojen estämistä että yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksien suojaamista. Lisäksi he korostavat, että poliisin on erityisesti huolehdittava perus- ja ihmisoikeuksien suojelemisesta.¹³³ Tämän tulkinnan mukaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvallisuus-käsite nähdään enemmänkin kollektiivisena hyvänä kuin perusoikeutena.

Veli-Pekka Viljanen on vuonna 2001 julkaistussa väitöskirjassaan ”Perusoikeuksien rajoitusedellytykset” käsitellyt myös turvallisuus-perusoikeutta ja ottanut perusteellisesti kantaa edellä mainittuun Kaarlo Tuorin kritiikkiin. Viljasen mukaan perustuslain 7 §:n 1 momentin sisältämä henkilökohtainen turvallisuus on perusoikeusuudistuksessa toteutettu sisällöllinen laajennus entisen hallitusmuodon perusoikeuslukuun verrattuna. Nykyisellään säännös vastaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten (erityisesti EIS) artikloja.¹³⁴

Lain esitöiden mukaan on selvää, että perusoikeussäännöksistä on johdettavissa lainsäätäjän velvollisuus suojella yksilöiden perusoikeuksia toisten yksilöiden loukkauksilta. Tällöin horisontaalivaikutus perusoikeussäännöksissä on olemassa ja horisontaalisuhteen kieltäminen johtaisi paluuseen ”vanhaan” eli perusoikeudet koskisivat yksinomaan yksilön ja julkisen vallan välisiä suhteita (vertikaalisuhde). Yleisesti on

¹³² Sinisalo 1973: 75–76. Samansuuntaisesti ajattelee myös Loman 1997: 17.

¹³³ Helminen ym. 1999: 22.

¹³⁴ Viljanen, V-P 2001: 163.

kuitenkin nähty, että ajatus pelkästä vertikaalisuhteesta perusoikeuksissa päättyi perusoikeusuudistukseen ja rinnalle omaksuttiin myös horisontaalisuhde.¹³⁵

Viljasen käsityksen mukaan henkilökohtainen turvallisuus yksilöllisenä oikeutena ja yleinen turvallisuus kollektiivisena hyvänä ei kaikissa tilanteissa ole edes pidettävissä toisistaan erillisenä. Esimerkiksi voidaan ottaa tilanne, jossa kotirauhan piirissä olevaa aseiden säilytystä tarkastetaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden eli kollektiivisen hyvän varmistamiseksi. Huolimattomassa aseiden säilytyksessä on vaarana, että ne joutuvat vääriin käsiin ja se taas voi aiheuttaa vakavan uhan yksittäisten ihmisten hengelle ja terveydelle. Tässä tapauksessa aseiden säilytyksen tarkastamisella on riittävän läheinen yhteys henkilökohtaiseen turvallisuuteen perustuslaissa turvattuna yksilöllisenä oikeutena. Jos julkinen valta ei valvoisi aseiden säilytystä, voidaan perustellusti kysyä, ottaen huomioon riskin vakavuuden, onko julkinen valta täyttänyt riittävällä tavalla perustuslain 7 §:n 1 momentin ja 22 §:stä johdettavan turvaamisvelvoitteen.¹³⁶

Viljasen mukaan pelkkä yhteiskunnallinen tarve ei koskaan voi olla riittävä edellytys perusoikeuksien rajoittamiselle. Olennaista on tarkastella asiaa *kokonaisuutena*¹³⁷. On selvää, että perusoikeusjärjestelmään ei sovi ajatus, että tietyn perusoikeuden päätehtävä olisi muiden perusoikeuksien rajoittamisen oikeuttaminen. Viljasen yhteenvedon mukaan perusoikeuksien rajoitusten perusteleminen toisella perusoikeudella ei sinänsä ole sopimatonta. On kuitenkin muistettava, että perustuslaissa turvattu yksilöllinen oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen tulisi pyrkiä pitämään mahdollisimman kaukana yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteestä, joka ymmärretään kollektiiviseksi hyväksi.¹³⁸

¹³⁵ Emt. 167–168, 179.

¹³⁶ Viljanen, V-P 2001: 172–173. Viljanen viittaa PeVL 35/1997 vp, hallituksen esityksestä 183/1997 vp. Esityksessä on kyse uudesta ampuma-aseista (1/1998) ja laiksi poliisilain 23 §:n sekä laiksi poliisin henkilörekistereistä annetun lain 19 ja 20 §:n muuttamisesta.

¹³⁷ Ks. myös Hiden 1999: 8-9. Hidenin mukaan perusoikeuksia koskeviin tulkintoihin vaikuttavat yksittäistapauksessa perustuslain muut säännökset. Aina ei ole selvää tulevatko säännökset esille yhtäläisellä painolla ratkaisun muotoutumisessa vai muodostuuko jokin säännöksistä ratkaisun perusteeksi, jolloin muut säännökset täydentävät tulkintaa. Perusoikeussäännösten tulkinta on myös suhteessa kaikkiin periaatteisiin, sääntöihin ja käsitteisiin, jotka ovat relevantteja koko oikeusjärjestyksen tulkinnassa.

¹³⁸ Viljanen, V-P 2001: 179–180 ja 184.

Henkilökohtaisesti taivun tässä asiassa Viljasen kannalle. Poliisin tehtävämäärityksen käsitepari ”yleinen järjestys ja turvallisuus” on ymmärrettävä nimenomaan kollektiivisena hyvänä eikä sitä saa sekoittaa perustuslaissa turvattuun henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Henkilökohtainen turvallisuus on mielestäni oikea, mutta yksilöllinen ja epäitseenäinen perusoikeus. Yksilöiden välisissä suhteissa perusoikeudet vaikuttavat välillisesti muiden lakien (esimerkiksi rikoslaki) kautta. Yksilöllistä turvallisuutta ja yleistä turvallisuutta ei kuitenkaan voi kaikissa tilanteissa täysin erottaa toisistaan ja tästä syystä yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella voidaan *osittain* perustella esimerkiksi poliisin toimivaltuussäännöksiä. Olennaista on kuitenkin tarkastella asiaa *kokonaisuutena*.

4.2. Poliisin toimivalta

Kaikelle julkisen vallan käytölle on luonteenomaista, että viranomaisilla on valtaa ainoastaan silloin, kun vallan perusteet ilmenevät oikeusjärjestyksestä (laillisuusperiaate). Tämä lainalaisuus on myös poliisin toimivaltajärjestelmän lähtökohta. Poliisin toimivalle voidaan asettaa seuraavanlainen määritelmä: Toimivalta on lain normeihin perustuva mahdollisuus (a) puuttua henkilöiden asemaan oikeudellisesti vaikuttavalla tavalla siitä riippumatta, merkitseekö ilman valtuutta puuttuminen rangaistavaa tekoa vai ei, (b) suorittaa muita toimenpiteitä, jotka ilman valtuutta olisivat rangaistavia ja (c) ratkaista hallintolupa-asioita. Poliisin tehtävät määritetään poliisilain 1 §:ssä. Poliisin tehtävien määrittäminen ei anna vielä minkäänlaista toimivaltaa, mutta se rajaa sen tehtäväkentän, jonka piirissä poliisimies saattaa joutua turvautumaan toimivaltasäännöksiin tarjoamiin mahdollisuuksiin. Voidaan sanoa, että toimivaltasäännöksiin kuuluu se, että niiden avulla saadaan tarvittaessa lisää tehoa poliisin tiettyjen tehtävien hoitamiseen.¹³⁹

Poliisimiehen ei välttämättä aina tarvitse työvuoronsa aikana turvautua toimivaltasäännösten suomiin mahdollisuuksiin. Tärkeätä käytännön työssä on se, että poliisimies tehtävänsä suorittaessaan ammattitaitonsa avulla havaitsee, milloin tehtävän hoitamisen seuraava vaihe kenties edellyttää henkilön oikeusasemaan puuttumista sellaisella oikeudellisesti vaikuttavalla tavalla, jota edellä määriteltiin. Havaitessaan tehtävän edellyttä-

¹³⁹ Helminen ym. 1999: 43.

män henkilön oikeusasemaan puuttumista, poliisimiehen on tiedettävä, sisältyykö oikeusjärjestykseen normia, johon nojautuen puuttuminen on mahdollista. Mikäli tällaista normia ei löydy, on tehtävän suorittamiseksi etsittävä muita keinoja. Poliisin toimivallan käytön tyypillisin muoto, esimerkiksi kiinniotto, johtuu tilanteista, joissa henkilö on syyllistynyt laissa rangaistavaksi määrättyyn tekoon. Toimivaltajärjestelmän kokonaisuuden kannalta mielenkiintoinen osa on kuitenkin edellä mainitun määritelmän alakohdan jälkimmäinen osa, jossa todetaan poliisin toimivaltajärjestelmän olevan osaltaan riippumaton rikosoikeudesta. Toisin sanoen käytännössä voi syntyä sellaisia tilanteita, joissa on kysymys henkilön oikeudelliseen asemaan puuttumisesta ilman, että menettely olisi minkään säännöksen mukaan rangaistavaa.¹⁴⁰

Voidaan sanoa, että poliisin toimivaltajärjestelmä muistuttaa perinteistä rikosoikeudellista legaliteettiperiaatetta, jonka mukaan rikosta ei ole olemassa, ellei kirjoitetussa laissa ole asianomaista menettelyä tarkoittavaa rangaistussäännöstä. Rikosoikeudelliseen legaliteettiperiaatteeseen ei kuitenkaan sisälly mahdollisuutta tavanomaisoikeudelliseen rangaistussäännökseen. Poliisin toimivalta taas saattaa – joissakin harvoissa tapauksissa – perustua myös tavanomaiseen oikeuteen. Keskeinen osa poliisin ammattitaitoa on tuntea työtänsä koskevat toimivaltasäännökset. Ne on sijoitettu asiayhteytensä perusteella lukuisiin lakeihin ja asetuksiin. Keskeisimmäksi säädökseksi muodostuu kuitenkin poliisilaki. Poliisin toimivallan osalta on löydettävissä sekä valtaa luovia että sitä rajoittavia säännöksiä. Poliisin asianmukainen toiminta edellyttää molempien muistamista samalla kertaa, koska vasta säännösten yhtäaikainen soveltaminen osoittaa poliisin laillisen vallankäytön rajat. Vallan rajoitukset saattavat ilmetä jo itse valtaa luovasta säännöksestä, mutta useimmiten poliisilta edellytetään vallankäytön yleisten rajoitus-säännösten tuntemista. Mitä avoimemmasta toimivaltanormista on kysymys, sitä keskeisemmäksi muodostuvat samanaikaisesti valtaa rajoittavat tekijät.¹⁴¹

Poliisihallinnossakin valtuusjärjestelmä jaetaan perinteiseen tapaan kolmeen osaan. Puhutaan *asiallisesta*, *asteellisesta* ja *alueellisesta* toimivallasta. Lyhyesti sanoen asiallista valtaa koskevat säännökset kertovat, mitä poliisi voi laillisesti tehdä, asteellisen toimivallan normit osoittavat, kuka voi laillisesti mainituin tavoin toimia ja alueelliset sään-

¹⁴⁰ Helminen ym. 1999: 44–45.

¹⁴¹ Emt. 46–47.

nökset määräävät, missä toiminta on laillista. Tämän tutkimuksen kannalta oleellisen toimivaltuusjärjestelmän osa on asiallinen toimivalta.

Poliisilaki on rakennettu yleisestä erityiseen siten, että ensimmäisen luvun yleisiä säännöksiä seuraa toisen luvun toimivaltuussäännökset. Valtuussäännökset on kirjoitettu siten, että jokainen yksittäinen säännös ilmentää selvästi poliisilla olevan tietyin edellytyksin ”oikeus” johonkin toimenpiteeseen. Toisen luvun ”Toimivaltuussäännökset”-otsikko on sikäli hieman harhaanjohtava, että toimivaltaa luovia säännöksiä on myös muualla sekä poliisi- että muussa lainsäädännössä. Tämän tutkimuksen kannalta merkittävimmät toimivaltuussäännökset löytyvät kuitenkin edellä mainitusta poliisilain toisesta luvusta.

Poliisioikeudellisesta laillisuusperiaatteesta huolimatta poliisityöhön jää toimivaltaongelmia, koska useat toimivaltuussäännökset on kirjoitettu väljään muotoon. Säännökset sisältävät tässäkin tutkimuksessa esiteltyjä joustavia ilmaisuja kuten ”yleinen järjestys ja turvallisuus” ja ”vaara” tai ”vaarantaa”. Yksityiskohtainen sisältö näille joustaville termeille muodostuu ja on muodostunut pääasiassa poliisikäytännössä. Ohjaavia kannanottoja syntyy tietysti myös sekä tuomioistuinten ratkaisujen että ylimpien laillisuusvalvojen kanteluratkaisujen myötä. Edellä mainitut yleisluonteiset termit ovat lisäksi sellaisia, että niiden sisältö muokkautuu erilaiseksi ajan, paikan ja paikkakunnankin mukaan. Toimivaltuuksien asianmukaisen käytön yksi perusedellytys onkin sisäistää ajan ja paikan lait ja toimia sen mukaisesti. Joidenkin säännösten asiallinen sisältö on saattanut muuttua ajan kuluessa ilman, että säännösten varsinaista sanamuotoa olisi lainkaan muutettu (esimerkiksi metelöinti, siveellisyys ja säädyttömyys). Soveltaminen on nykyään erilaista kuin pari vuosikymmentä sitten, mutta siitä huolimatta kysymyksessä on poliisioikeudellisessa mielessä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden alaan kuuluvista asioista. Lienee syytä todeta, että poliisin toimivaltuuksia käytettäessä poliisimiehen on aina oltava oman aikakautensa poliisi.¹⁴²

¹⁴² Helminen ym. 1999: 50–52.

4.2.1. Käskynalaisuus: esimies – alainen johdetussa operaatiossa.

Suomen poliisi on hierarkkiselle pohjalle rakennettu organisaatio. Käskyvallan hierarkisuus perustuu poliisin hallintolain (110/1992) ja – asetuksen (158/1996) säännöksiin sekä poliisiasetuksen (1112/1995) toiminnallisia johtosuhteita koskeviin 2-7 §:n säännöksiin. Virkahierarkiasta johtuvat toimivaltaongelmat eivät kokonaisuutena ole ongelmallisia, mutta vaikeimpia osa-alueita ovat sellaisista tilanteista aiheutuvat ongelmat, jotka liittyvät *johdetuissa tilanteissa esimiesten ja alaisten keskinäisiin asiallisiin vastuusuhteisiin*. Onko aina selvää, kuka on kenenkin esimies ja millainen käsky on asiallisen toimivallan rajoissa annettu? Oikeudellisen vastuun jakautumista on lähdettävä selvittämään siitä, onko käskyn antaja ollut asteellisesti ja alueellisesti toimivaltainen. Tämän jälkeen on selvitettävä, kuuluuko käsky asiallisessa mielessä antajansa toimivaltaan.¹⁴³

Edellä mainittuun ensimmäiseen kysymykseen vastaaminen ei yleensä tuota ongelmia, mutta millaiseksi muodostuu oikeudellinen vastuu sellaisissa johdetuissa tilanteissa, joissa esimiehellä ja alaisella on lähtökohtaisesti sama toimivalta? Esimerkkinä mainittakoon poliisilain voimankäyttösäännös. Voimankäytön alueella poliisi saattaa joutua tekemään pisimmälle yksilön asemaan puuttuvan ratkaisun (aseenkäyttö) (voimankäytöstä tarkemmin luvussa 4.4.). Poliisilain voimankäyttösäännös (eivätkä myöskään poliisilain kiinniottosäännökset) ei tunne hierarkkisia eroja. Asiallinen toimivalta on sama, oli sitten kyseessä poliisiylijohtaja tai tavallinen konstaapeli. Poliisiorganisaatio lienee Suomessa ainoa yhteisö, jossa organisaation toiminnan kannalta vakavimmissa asioissa suoritusportaalla ja ylimmällä johdolla on sama ratkaisuvallta.¹⁴⁴

Poliisiasetuksen esimiesasemaa kuvaavan normin mukaan käskynalaisuus velvoittaa tottelemaan määräyksiä, jotka ovat *toimivalla rajoissa* annettuja. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi johdetussa voimankäyttötilanteessa poliisimies, joka saa toimintakäskyn, on velvollinen itsekin arvioimaan, onko käskyn aiheuttava menettely asiallisen toimivallan rajoissa. Erityistä merkitystä tämä saa, kun arvioidaan toimenpiteen *puolustettavuutta* (puolustettavuudesta tarkemmin luvussa 4.4.). Luonnollisesti asiaan vaikut-

¹⁴³ Helminen ym. 1999: 58.

¹⁴⁴ Emt. 59–60

tavat myös tapahtumaolosuhteet. Jos yksittäinen poliisimies joutuu keskittymään jonkin erityistehtävän suorittamiseen, niin hänellä ei silloin ole yhtä tarkka kokonaiskuva tilanteesta kuin operaation johtajalla. Tällöin myös poliisimiehen vastuu on pienempi tapahtuman kokonaisuuskannasta. Toisaalta ”etulinjassa” olevat ovat johdetuissakin tilanteissa niitä, joilla on parhaat edellytykset havaita tilanteiden ja sitä myöten toimintaedellytysten nopea muuttuminen.¹⁴⁵ Johdetun poliisioperaation oikeudellisen arvioinnin kohdeksi tulisi saattaa aina koko operaatio. Lopullisia vastuunkantajia voi samassa asiassa olla sekä johdon että alaisten puolella.¹⁴⁶

4.2.2. Poliisin tehtävät ja toimivalta: juridiikka ja todellisuus

Poliisin toimivalta määräytyy osittain sangen joustavien ilmaisujen, kuten ”yleinen järjestys ja turvallisuus”, ”vaarantaa” ja ”vaara”, varassa. Kun tällaisia ilmaisuja sisältyy toimivaltuussäännöksiin, on paljon lain soveltajan (yksittäisen poliisimiehen) harkinnan varassa. Toisaalta ei kovin tiukkoihin toimivaltuussäännöksiin voida poliisitoiminnan luonteen vuoksi mennä, eikä poliisimies voi aina kulkea ”lakikirja kainalossa”. Usein on toimittava sen hetkisen tiedon varassa ja nopeasti, koska liian myöhään tuleva poliisin apu on merkityksetöntä. Liian tiukat toimivaltuussäännökset saattavat aiheuttaa poliisimiehelle pelon virkavirheestä ja jos hän tällaisen vuoksi epäröi ja empii, hän ei täytä yhteiskunnan hänelle antamaa tehtävää.¹⁴⁷

Perustuslain perusoikeussäännökset ovat korkealla abstraktiotasolla ja käytännön risti-riitatilanteet poliisitoiminnassa eivät ilmene näyttävinä eduskuntalakien tulkintakysymyksinä. Poliisin työtä tekevät ovat korostuneen pragmaattisia¹⁴⁸ ja perusoikeuksien näkökulmasta katsottuna mahdolliset kritiikkiä aiheuttavat konkreettiset ratkaisut tehdään ruohonjuuritasolla poliisin kenttätoiminnassa. Käytännön poliisitoiminnalle ovat tyypillisiä välittömän pakon käyttäminen sekä tarvittaessa tehokkuuden turvaamiseksi nopeus ja ankaruus. Poliisimies tekee yleensä itse päätöksensä kenttätasolla, eikä hän

¹⁴⁵ Emt. 60–61. Samansuuntaisesti on ajatellut myös oikeuskansleri koskien Mikkelin panttivankidraamaa. Ks. Ok 27/1987: 102. Ks. myös Nuotio 2006: 221.

¹⁴⁶ Helminen ym. 1999: 62. Näin on asian nähnyt myös oikeusasiamies arvioidessaan poliisin toimintaa Smash Asem-mielenosoituksessa. Ks. eoak 1836/2007: 34–35.

¹⁴⁷ Sinisalo 1973: 94.

¹⁴⁸ Pragmatismista hallinto-oikeudessa, ks. tarkemmin Kulla 1999: 541–551.

siinä tilanteessa lähde pohtimaan yksittäisen toimivaltuussäännöksen oikeudellista suhdetta perusoikeuksiin. Yleinen mielipide ja kasvava vaatimus julkishallinnon tehokkuudesta haluaa myös poliisilta tehokkuutta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä ja rikosten selvittämisessä. Tästä syystä poliisitehtävien menestyksellinen suorittaminen on poliisin kenttätöön paineessa ensisijainen tavoite.¹⁴⁹

Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindsted katsoo, että Smash Asem-tapahtumien yhteydessä poliisi painotti huomattavan paljon toiminnan tehokkuutta, jolloin paikalla olleiden henkilökohtaiselle vapaudelle annettiin osin varsin kevyt painoarvo. Toisaalta Lindsted myös katsoo, että tilanne ei missään nimessä ollut helppo. Hänen mukaansa syvälle menevä arvio poliisin menettelystä merkitsee muidenkin kuin oikeudellisten kriteerien käyttöä. Se edellyttää arvioita ja kannanottoja vaihtoehtoisten keinojen *tosiasiallisesta* käyttökelpoisuudesta.¹⁵⁰

Edellä mainittuihin näkökohtiin on helppo yhtyä. Lähtökohtaisesti tulee aina muistaa, että poliisin toiminnan on perustuttava lakiin. Poliisitoiminnan luonne aiheuttaa myös lainsäätäjälle korostuneen velvollisuuden säätää sellaisia, riittävän väljiä, toimivaltuussäännöksiä, jotka ovat myös tosiasiallisesti käyttökelpoisia. Voimassaolevan poliisilain toimivaltuussäännökset ovat mielestäni käyttökelpoisia joka suhteessa. Käyttökelpoinen lain säännös ei vielä tietenkään takaa, että sitä tosiasiaassa käytetään oikein. Tästä syystä käytännön poliisitoiminnassa muodostuu aivan olennaiseksi, minkälainen koulutus poliisimiehellä on, minkälainen harkintakyky hänellä on ja miten hän haluaa sitä käyttää.

4.3. Poliisimiehen kiinniotto-oikeus

Tämä tutkimus käsittelee nimenomaan poliisimiehen kiinniotto-oikeutta ja vielä erityisesti rikoksia ennaltaehkäisevää kiinniottoa. Henkilökohtainen vapaus on perustuslailla suojattu klassinen vapausoikeus, jonka merkitys Länsi-Eurooppalaisessa oikeuskulttuurissa on suuri. Tämän vuoksi vapauden rajoittamista tai lyhytkestoistakin menettämistä sisältävät toimenpiteet ovat varsin ankaria poliisitoimenpiteitä. Tutkimuksen aihe vel-

¹⁴⁹ Loman 1997: 86–87.

¹⁵⁰ Eoak 1836/2007: 20.

voittaa tarkastelemaan poliisimiehen virkatehtävässään suorittamaa laillista vapaudenriistoa sekä poliisilain että pakkokeinolain säännösten valossa. Olen jakanut poliisimiehen kiinniotto-oikeuden poliisilakiperusteiseen – ja rikosprosessuaaliseen kiinniotto-oikeuteen. Poliisilakiperusteinen kiinniotto on luonteeltaan preventiivistä ja tähtää *rikoksen tai järjestyshäiriön estämiseen tai keskeyttämiseen*. Poliisilakiperusteinen kiinniotto voidaan ymmärtää nimenomaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä edistävänä toimenpiteeksi. Rikosprosessuaalisen kiinnioton edellytyksenä on aina *jo tapahtuneeksi todettu tai epäilty rikos*.

Edellä mainitusta käy selkeästi ilmi poliisilain ja pakkokeinolain välinen suhde. Poliisilaki sisältää yleiset säännökset ja -oikeusperiaatteet, jotka koskevat kaikkea poliisitoimintaa ja siten myös esitutkintaa ja rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttöä. Rikosten ennaltaehkäisemistä ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoa koskevat säännökset löytyvät poliisilaista ja jo tapahtuneen rikoksen tutkintaa ja tutkinnassa käytettäviä pakkokeinoja koskevat säännökset löytyvät esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöstä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa on tyhjentävä luettelo perusteista, jotka oikeuttavat vapaudenriistoon. Sopimus edellyttää lisäksi, että perusteista säädetään riittävällä tarkkuudella kansallisessa laissa. Pakkokeinolain suhteen asiassa ei ole epäselvyyttä, koska sopimuksessa luetellut perusteet ovat luonteeltaan enemmän rikosprosessuaalisia. Nykyistä poliisilakia säädettäessä pyrittiin pitämään huolta siitä, että laissa säädetyt vapaudenriistoperusteet ovat sopusoinnissa ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan kanssa. Vaikka poliisilaissa säännellyt vapaudenriistot ovat kestoaltaan lyhyitä (enintään 24 tuntia), ne kuitenkin periaatteessa kuuluvat ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan soveltamispiiriin.¹⁵¹

Luvussa 3.3. käsiteltiin tarkemmin poliisilain yleisiä periaatteita eli harkintavallan rajoitusperiaatteita. Tuolloin todettiin, että poliisilain yleisiä periaatteita on noudatettava kaikissa poliisivaltuuksien käyttötilanteissa ja että erityisen tärkeätä näiden periaatteiden noudattaminen on ihmisten perusoikeuksiin puuttuvassa toiminnassa. Tämä tarkoittaa

¹⁵¹ Helminen ym. 1999: 84–85.

sitä, että poliisilain yleiset periaatteita on noudatettava myös esitutkinta- ja pakkokeinolain toimivaltuussäännöksiä sovellettaessa. Esitutkintalaki pitää lisäksi sisällään myös eräitä muita periaatteita (esimerkiksi syyttömyysolettama ja vähimmän haitan periaate), joita en tämän tutkimuksen aiheen vuoksi käsittele. Huomionarvoista on mainita, että vaikka suhteellisuusperiaate sisältyy jo poliisilaissa mainittuihin periaatteisiin, niin se on vielä erikseen mainittu myös pakkokeinolain säännöksessä (PKL 7:1a §). Mielestäni tämä korostaa edelleen suhteellisuusperiaatteen vahvaa merkitystä kaikissa poliisivaltuuksien käyttötilanteissa.

Esitutkintalaki ja pakkokeinolaki ovat tulleet voimaan vuoden 1989 alusta ja poliisilaki vuoden 1996 alusta. Kaikkia kolmea lakia on muutettu useaan otteeseen niiden säätämisen jälkeen. Osittaisuudistusten johdosta laeista on muodostunut osin sekava ja vaikeasti hallittava kokonaisuus. Lisäksi lainsäädännön tulee täyttää perusoikeusjärjestelmän asettamat vaatimukset. Näihin seikkoihin on muun muassa eduskunta kiinnittänyt huomiota eri yhteyksissä. Maaliskuussa 2007 asetettiin työryhmä, jonka tehtävänä on valmistella ehdotus edellä mainittujen lakien kokonaisuudistukseksi. Uudistuksen yleisenä tavoitteena on selkeyttää lainsäädäntökokonaisuutta sekä uudistaa toimivaltuuksia siten, että toisaalta rikostorjunnan tehokkuusvaatimukset ja toisaalta perus- ja ihmisoikeudet otetaan tasapuolisesti huomioon. Erityisesti selvitettävänä seikkoina pidetään niin sanottujen salaisten pakkokeinojen ja poliisin tiedonhankintakeinojen edellytykset ja niihin liittyvät oikeussuojajärjestelyt. Työryhmän on määrä saada ehdotuksensa valmiiksi vuoden 2008 lokakuun loppuun mennessä. Kokonaisuudistuksen tarpeesta on tehty selvityshenkilö Klaus Helmisen kattava ja yksityiskohtainen selvitys ”Turvallisuusviranomaisten toimivaltuussäännösten uudistamistarpeet¹⁵²”, joka on julkaistu sisäasiainministeriön julkaisuna 32/2006.¹⁵³

¹⁵² Selvitys saatavilla osoitteesta:

<http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/vwByTema/91C23DFC4E459764C225719C0031D299?OpenDocument>

¹⁵³ http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/PFBFD/0E0D02D699C7244DC22572A60036DD4A.__Ks. myös Neiglick 2004: 30; Lindstedt 2007: 1024.

4.3.1. Poliisilakiperusteinen kiinniotto

Poliisilakiperusteinen kiinniotto on hallinto-oikeudellinen pakkokeino ja sitä voidaan myös kutsua hallintoprosessuaaliseksi pakkokeinoksi. Poliisitoiminnassa tärkeän toimenpideryhmän muodostaa *lyhytaikainen politiaoikeudellinen (järjestyksenpidollinen) kiinniotto ja säilössäpito*. Kuten jo aikaisemmin on todettu, se on luonteeltaan ennaltaehkäisevää ja tähtää rikoksen tai järjestyshäiriön estämiseen tai keskeyttämiseen. Poliisilain 2 luku (toimivaltuussäännökset) pitää sisällään juuri tämänkaltaiseen kiinniottoon oikeuttavat toimivaltuussäännökset. Poliisilain 2 luku pitää sisällään siten myös tämän tutkimuksen kannalta merkittävimmät säännökset (PolL 14, 19 ja 20 §:t), joista tarkemmin luvussa viisi.

Poliisilain 2 luvun vapautteen kohdistuvat toimivaltuussäännökset on eritelty juuri silmällä pitäen toimenpiteen tarkoituksena, joka yleensä lausutaan pykälän otsikossa (esimerkiksi rikoksilta ja häiriöiltä suojaaminen). Toimenpiteiden edellytykset on säännelty tyyppitapauskohteisesti, mutta melko yleisluonteisin termein. Tämä lainsäädäntötekniikka on osoittautunut suhteellisen ongelmattomaksi jo aikaisemman poliisilain aikana.¹⁵⁴ Poliisilakiperusteisen kiinnioton kestoksi on säädetty useimmissa tapauksissa 12 tuntia, mutta esimerkiksi PolL 20 §:ssä enimmäisaika voi olla 24 tuntia. On kuitenkin syytä korostaa, että enimmäisajoista huolimatta kiinniotto saa kestää vain niin kauan, kun se tosiasiallisesti on tarpeen. Varsinaisen kiinniottopäätöksen tekee yksittäinen poliisimies. Käytännön toiminnassa yksittäisen poliisipartion partionjohtaja tekee päätöksen kiinniotosta.

Hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, ettei poliisilakiperusteista kiinniottoa käytetä muussa tarkoituksessa kuin mitä asianomaisen säännöksen perustana oleva oikeusajatus edellyttää. Niinpä esimerkiksi päihytyneen kiinniottoa koskevaa säännöstä ei tule käyttää kiinniottoperusteena silloin, kun kiinnioton tosiasiallinen tarkoitus on selvittää sellaista jo tapahtunutta rikosta, jonka perusteella voidaan käyttää pakkokeinolain toimivaltuussäännöksiä. Tosiasiassa rikoksesta epäilty on useimmiten päihyty-

¹⁵⁴ Helminen ym. 1999: 80.

neenä kiinniottohetkellä, mutta siitä huolimatta sovelletaan pakkokeinolain säännöksiä kiinnioton alkamishetkestä asti, jos siihen on edellytyksiä.¹⁵⁵

4.3.2. Rikosprosessuaalinen kiinniotto

Rikosprosessuaalisen kiinnioton käyttäminen edellyttää aina, että on tapahtunut tai ainakin epäillään tapahtuneeksi *rikos*. Rikos on aktiivinen teko tai laiminlyönti, joka täyttää jonkin rikostunnusmerkistön sekä objektiivisen että subjektiivisen puolen tunnusmerkistötekijät. Rikosprosessuaalinen kiinniotto voidaan toteuttaa sekä pakkokeino-, että esitutkintalain toimivaltuussäännöksillä. Rikosprosessuaalinen kiinnioton edellytyksenä on myös riittävä *näyttökynnys* eli se todennäköisyys, joka lain mukaan vaaditaan rikoksen tapahtumisesta, epäillyn syyllisyydestä tai joistakin muista kiinnioton edellytyksenä olevista seikoista.¹⁵⁶

Esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännössä on käytetty seuraavaa *todennäköisyysporrastusta* näyttökynnyksen osalta: 1) ”on syytä olettaa” ja ”on syytä epäillä”, 2) ”on todennäköistä” ja ”todennäköisin syin epäilty” ja 3) ”erittäin pätevin perustein voidaan olettaa”. Kohdat 1 ja 2 ovat merkityksellisiä rikosprosessuaalisen kiinnioton osalta. *On syytä olettaa* ja *on syytä epäillä* ovat pienintä todennäköisyyttä koskevia ilmaisuja. Rikosta ”on syytä epäillä”, kun asioita huolellisesti harkitseva ihminen havaintojensa perusteella päätyy tällaiseen tulokseen. *On todennäköistä* ja *todennäköistä syytä epäillä* ovat suuremman todennäköisyyden astetta merkitseviä ilmaisuja. Jos jotakin henkilöä on ”todennäköistä syytä epäillä” rikoksesta, niin täytyy olla enemmän todennäköistä, että epäily osoittautuu oikeaksi kuin että se osoittautuu vääräksi. Todennäköisyyden tulee näin ollen olla yli 50-prosenttinen.¹⁵⁷

Todennäköisyysporrastus on melko karkea, mutta inhimillistä toimintaa arvioitaessa ei juuri ole mahdollista päästä matemaattisesti täsmällisiin todennäköisyysarvoihin. Kielelliset ilmaisut eivät liioin riitä oikein moniportaiseen todennäköisyysluokitukseen ja samaakin todennäköisyyttä kuvaavan ilmaisun sisältö saattaa käytännössä jonkin verran

¹⁵⁵ Helminen ym. 2005: 460.

¹⁵⁶ Helminen ym. 2005: 471, 477.

¹⁵⁷ HE 14/1985 vp s. 16–17. Ks. myös Helminen ym. 2005. 478.

vaihdella eri tilanteissa. Niinpä kiinniottamiseen ja mahdolliseen pidättämiseen vaadittava todennäköisyys on jonkin verran alempana kuin vangitsemiseen tarvittava todennäköisyys. Kiinniottoon ryhdytään aina *sen hetkisten tiedossa olevien seikkojen valossa*. Poliisimiehen on näyttökynnystä arvioidessaan käytettävä hyväkseen ammattitoiminnassa kertynyttä elämäkokemusta sekä käsillä olevaa tapausta koskevia näytön arviointia tukevia konkreettisia yksityiskohtia, niin sanottuja aputosiasioita. Näiden nojalla pyritään tekemään harkittu näytön *kokonaisarviointi*. Pelkkä jäsentymätön ”musta tuntuu” -arvio ei riitä.¹⁵⁸

Oikeusasiamies on todennut, että kiinniottamiseen ei riitä pelkästään se, että on mahdollista epäillä henkilöä rikoksesta, vaan epäilyyn täytyy olla konkreettinen syy. ”Syytä epäillä” – kynnyksen ylittymiselle voidaan tässä suhteessa yleensä asettaa suuremmat vaatimukset kiinniotosta päätettäessä kuin esimerkiksi harkittaessa esitutkinnan aloittamista. Tätä puoltaa esimerkiksi se, että esitutkinnan aloittamispäätöstä tehtäessä tiedon määrä on yleensä pienempi ja ennen kaikkea se, että esitutkinnan aloittamisella ei suoraan puututa kenenkään perusoikeuksiin toisin kuin kiinniotolla.¹⁵⁹

Smash Asem – tapahtumaan liittyen jotkut kantelijat ovat kertoneet, että ihmisiä otettiin kiinni ilman syytä. Oikeusasiamiehen selvityksen mukaan kiinniottoa ei aina voitu tehdä heti, kun siihen ilmeni peruste. Yksittäisen henkilön nouto suuren väkijoukon keskeltä olisi voinut johtaa laajempaan yhteydenottoon ja voimakeinojen käyttöön. Esimerkiksi yksittäistä pullojen heittelijää voitiin seurata pidemmän aikaa ja kiinniotto tehtiin vasta sitten, kun se oli työturvallisuuden kannalta järkevää. Näin ollen kiinniotettava on voinut käyttäytyä rauhallisesti ennen kiinniottoa ja tällöin on voinut ulospäin näyttää siltä, ettei kiinniotolle ollut syytä tai perustetta.¹⁶⁰

Esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännössä säännellään viisi vapautteen kohdistuvaa pakkokeinoa: kiinniottaminen, nouto, pidättäminen, vangitseminen ja matkustuskielto. Näistä kolme ja erityisesti kaksi ensimmäistä ovat merkityksellisiä tämän tutkimuksen kannalta. *Kiinniottaminen* ja *nouto* ovat lyhytkestoisia (enintään 24 tuntia) pakkokeino-

¹⁵⁸ Helminen ym. 2005: 479.

¹⁵⁹ Eoak 1836/2007: 34. Ks. myös apulaisoikeuskanslerin päätös 15.12.2003 dnro. 483/1/02.

¹⁶⁰ Eoak 1836/2007: 43.

ja, mutta pidättäminen voi kestää kolme ja puoli päivää. Tällaisissa tapauksissa kiinnioton kohteena oleva henkilö otetaan poliisin huostaan ja hänet yleensä sijoitetaan viranomaisen toimitiloissa vapaudenmenetyksen kohteena oleville tarkoitettuun säilytys-suojaan (samoin myös poliisilakiperusteisessa kiinniotossa). Noudosta esitutkintaan ja rikospaikalta tavatun kiinniottamisesta ja viemisestä kuulusteluun säädetään esitutkintalaisissa (ETL 18 ja 19 §:t). Muusta kiinniottamisesta ja pidättämisestä säädetään pakko-keinolaissa (PKL 1 ja 2 §:t).¹⁶¹

Rikoksesta epäiltynä kiinniotettua tai esitutkintaan noudettua saa pitää esitutkinnassa *enintään 12 tuntia* (ETL 21 §). Rikospaikalta tavatun kiinniottamisesta (ETL 19 §) päättää poliisimies ja esitutkintatoimenpiteet on tuolloin aloitettava viipymättä (esimerkiksi kuulustelu ja sakon tiedoksianto). Epäillyn noudosta esitutkintaan (ETL 18 §) päättää aina *pidättämiseen oikeutettu virkamies*¹⁶². Jos *pidättämiseen on edellytykset*, kiinniotettu tai esitutkintaan noudettu on *24 tunnin* kuluessa kiinniottohetkestä joko päästettävä vapaaksi tai pidätettävä. Käytännössä kiinniottamisen suorittaa poliisikonstaapeli, joka ei ole pidättämiseen oikeutettu virkamies. Konstaapelin on kuitenkin viipymättä ilmoitettava kiinniotosta pidättämiseen oikeutetulle virkamiehelle, joka päättää mahdollisesta pidättämisestä. Henkilöä saadaan siis rikosperusteella pitää poliisin huostassa yli 24 tuntia vain pidättämiseen oikeutetun virkamiehen pidättämis päätöksen perusteella.¹⁶³ Oikeusasiamiehen mukaan pidättämiseen oikeutettu virkamies ei saa luottaa pelkästään kiinnioton tehneen poliisimiehen harkintaan. Hän ei voi olla ”kumileimasin”, vaan hänen tulee selvittää ne konkreettiset seikat, jotka ovat johtaneet kiinniottoon ja tehdä oma, itsenäinen arvionsa kiinnioton perusteltavuudesta.¹⁶⁴

Edellisessä kappaleessa käsiteltiin esitutkintalain perusteella suoritettavaa kiinniottoa. Seuraavaksi tehdään selkoa pakkokeinolain perusteella suoritettavasta kiinniotosta. Pakkokeinolain kiinniottosäännöksiä tulkittaessa on otettava huomioon esitutkintalaki. Edellä mainitun ETL 21 §:n mukaan epäilty, jota ei ole pidätetty tai vangittu, on velvolinen olemaan läsnä esitutkinnassa kerrallaan *enintään 12 tuntia* ja, milloin pidättämi-

¹⁶¹ Helminen ym. 2005: 508.

¹⁶² Pidättämiseen oikeutetut poliisimiehet, ks. PKL 1:6 §.

¹⁶³ HE 14/1985 vp s. 46–47; Helminen ym. 2005: 509.

¹⁶⁴ Eoak 1836/2007: 37.

seen on pakkokeinolain 1 luvun 3 §:n mukaiset edellytykset, enintään *24 tuntia*. Rikoksesta epäillyn poistumisen estämisestä säädetään pakkokeinolain 6 luvun 1 §:ssä. Säännöksen mukaan epäillyllä on velvollisuus olla esitutkinnassa ja hänen poistumisensa voidaan estää pitämällä häntä lukitussa tilassa. Tällöin kysymyksessä on pakkokeino nimeltä ”poistumisen estäminen”.¹⁶⁵

Poliisimies voi ottaa rikoksesta epäillyn kiinni pakkokeinolain 1 §:n (jokamiehen kiinniotto-oikeus) ja 2 §:n (poliisimiehen kiinniotto-oikeus) perusteella. Pakkokeinolaki 1 §:n mukaan *jokainen* saa ottaa kiinni *verekseltä tai pakenemasta tavatun rikoksentekijän*, jos rikoksesta saattaa seurata vankeutta tai rikos on lievä pahoinpitely, näpistys, lievä kavallus, lievä luvaton käyttö, lievä moottorikulkuneuvon käyttövarkaus, lievä vahingonteko tai lievä petos. Säännöksessä on siis yksityishenkilöllekin annettu valta ottaa rikokseen syyllistynyt kiinni, jos syyllisyys on ilmeinen. ”Verekseltä tai pakenemasta tavattu” tarkoittavat tilanteita, joissa ei ole henkilöerehdyksen vaaraa. Ensisijainen oikeus ja velvollisuus rikoksentekijöiden kiinniottamiseen on poliisilla. Jos yksityishenkilö on suorittanut kiinnioton, hänen on viipymättä luovutettava kiinniotettu henkilö poliisimiehelle. Säännöstä perusoikeusmyönteisesti tulkittaessa voidaan lähteä siitä, että vaikka yksityishenkilö luovuttaa kiinniotetun poliisimiehelle, niin vapaudenriiston alkamisajankohta on yksityisen suorittaman kiinnioton alkamisajankohta.¹⁶⁶ Tämän säännöksen perusteella kiinniotettu on velvollinen olemaan läsnä esitutkinnassa enintään *12 tuntia*, jos pidättämisen edellytyksiä ei ole ja enintään *24 tuntia*, jos siihen on edellytykset.

Jokamiehen kiinniotto-oikeutta koskeva säännös on käyttökelpoinen myös poliisimiehen toimivaltaperusteena. Poliisimiehen osalta jokamiehen kiinniotto-oikeudella on toissijainen merkitys. Ensisijaisesti poliisimiehen toimintavelvollisuus ja oikeus ryhtyä toimenpiteisiin määräytyvät poliisilain perusteella. Vaikka poliisilaissa ei olekaan *yleistä* säännöstä poliisimiehen kiinniotto-oikeudesta, poliisimies on poliisilain 9 §:n mukaan velvollinen toimimaan sen poliisiyksikön alueella, johon hänet on sijoitettu. Poliisimies on ilman eri määräystäkin velvollinen ryhtymään kiireellisiin toimiin koko maassa myös toimialueensa ulkopuolella ja vapaa-aikanaan, jos se on välttämätöntä vakavan

¹⁶⁵ Ks. myös eoak 1836/2007: 30.

¹⁶⁶ Helminen ym. 2005: 514–515.

rikoksen estämiseksi, tällaista rikosta koskevan tutkinnan aloittamiseksi tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi taikka milloin se näihin rinnastettavan muun erityisen syyn vuoksi on välttämätöntä. Tämän säännöksen perusteella määräytyy myös poliisimiehen velvollisuus rikoksenteekijöiden kiinniottamiseen. Kun säännös koskee pelkästään toimintavelvollisuutta, on oikeuskirjallisuudessa katsottu, ettei se estä poliisimiestä puuttumasta *tavanomaiseenkaan* rikokseen virka-ajan ja toiminta-alueen ulkopuolella. Erityisesti viimeksi mainituissa tilanteissa jokamiehen kiinniotto-oikeudella on merkitystä poliisimiehen kannalta.¹⁶⁷

Pakkokeinolain 2 §:n (poliisimiehen kiinniotto-oikeus) mukaan poliisimies saa ottaa rikoksesta epäillyn kiinni, jos epäilty on määrätty pidätettäväksi tai vangittavaksi. Kiinniotto voidaan tehdä myös ilman edeltävää pidättämismääräystä, *jos pidättämiseen on edellytykset* ja pidättämisen toimeenpano *muuten voisi vaarantua*. Säännöstä tulee soveltaa silloin, kun epäilty rikos ei enää ole ajallisesti niin läheinen kuin edellä selostetussa jokamiehen kiinniotto-oikeudessa ja rikokseen syyllistyneen henkilöllisyys on tiedossa. Poliisimiehen on viipymättä ilmoitettava kiinniottamisesta *pidättämiseen oikeutetulle virkamiehelle*. Tämän on 24 tunnin kuluessa kiinniottohetkestä päätettävä, päästetäänkö kiinniotettu vapaaksi vai pidätetäänkö hänet. Säännöstä sovellettaessa on siis aina oltava pidättämisen edellytykset.¹⁶⁸

Oikeusasiamies on kannanotossaan nostanut esille, että pakkokeinolaissa ei säädetä siitä, millä edellytyksillä kiinniottoa seuraava vapaudenmenetys voi jatkua 24 tuntiin asti. Nimenomaisesti on säädetty vain, että tuon aikarajan ylittäminen vaatii pidättämispäätöksen. Kuten edellä on jo mainittu, kiinniottosäännöksiä tulkittaessa on otettava huomioon esitutkintalaki. Oikeusasiamies katsoo, että lainsäätäjän tarkoitus ja perusoikeusmyönteinen tulkinta kiinniottamisen ajallisesta kestosta olisi seuraavanlainen. Henkilö voidaan ottaa kiinni 12 tunniksi, jos hän on rikoksesta epäilty. Jos kiinniotto jatkuu yli 12 tuntia, on pidättämisen edellytysten oltava käsillä. Varsinainen pidättämispäätös on tehtävä 24 tunnin kuluessa kiinniotosta. Enimmäisaikoja ei tule tulkita ohjemääräajoiksi ja kiinniottoissa on alusta pitäen otettava huomioon pakkokeinolain 7 luvun 1a

¹⁶⁷ HE 14/1985 vp s. 47; Helminen ym. 1999: 164; Halijoki 2004: 187; Helminen ym. 2005: 515. Ks. myös Martti Majasen väitöskirja (1979), Yksityishenkilön oikeudesta voimakeinojen käyttöön, 170–201.

¹⁶⁸ HE 14/1985 vp s. 48. Helminen ym. 2005: 516.

§:ssä säädetty suhteellisuusperiaate. Asian selvittely ja harkinta on tehtävä korostetun viipymättä, koska on kysymys perusoikeutena turvatus henkilökohtaisen vapauden riistämistä. Poliisiammattikorkeakoulun yliopettaja Erkki Rossin mukaan koulun opetuksessa lähdetään siitä, että 12 tunnin ylittävä epäillyn kiinniotto vaatii pidättämisen edellytyksiä.¹⁶⁹

Huomionarvoista on myös se, että oikeusasiamies pitää huonona asiana sitä, että osa poliisin kiinniottovaltuuksista perustuu jokamiehen kiinniotto-oikeuteen. Oikeusasiamies katsoo, että kiinniottoa ja epäillyn läsnäolovelvollisuutta koskevat säännökset tulisi käynnissä olevan esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön kokonaisuudistuksen (kts. tämän tutkimuksen sivu 55) yhteydessä ottaa tarkasteltaviksi. Alle 24 tuntia kestäviä rikosperusteisia kiinniottoja tehdään vuosittain kymmeniätuhansia, joten kysymyksellä on suuri käytännön merkitys.¹⁷⁰

Pidättämisen tarkoituksena on yleensä esitutkinnan turvaaminen estämällä rikoksesta epäiltyä pakenemasta, vaikeuttamasta tutkintaa tai jatkamasta rikollista toimintaa. Pidättämiseen vaaditaan sekä yleisiä että erityisiä edellytyksiä, joista säädetään pakkokeinolain 3 §:ssä. Yleisten edellytysten tulee olla käsillä kaikissa tapauksissa. Erityisissä edellytyksissä on useita tilanteenmukaisia vaihtoehtoja, joista jonkin edellytysvaihtoehdon tulee täytyä. Pidättämisen yleiset edellytykset: *Todennäköisin syin* voidaan epäillä, että 1) on tapahtunut rikos ja 2) pidätettävä henkilö on *syyllistynyt* tuohon rikokseen. Vaikka todennäköisyyskynnys ei ylittyisi, mutta henkilöä on kuitenkin syytä epäillä rikoksesta, hänet voidaan kuitenkin pidättää, jos pidättämiseen muutoin on jäljempänä selostettavat erityiset edellytykset ja epäillyn säilöön ottaminen on *odotettavissa olevien lisäselvitysten vuoksi erittäin tärkeää*. Odotettavissa on tällöin oltava konkretisoitavissa olevaa lisäselvitystä (esimerkiksi rikospaikkatutkinnan loppuunsaattaminen).¹⁷¹

Pidättämisen edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon myös *kohtuunäkökohdat*. Ketään ei saa pidättää, jos se asian laadun, epäillyn iän tai muiden henkilökohtaisten olosuhteiden vuoksi olisi kohtuutonta. Pidättäminen voi asian laadun vuoksi olla koh-

¹⁶⁹ Eoak 1836/2007: 29–31.

¹⁷⁰ Eoak 1836/2007: 32.

¹⁷¹ HE 14/1985 vp s. 48; Helminen ym. 2005: 531–532.

tuutonta, jos teosta seuraavaa vain sakkorangaistus. Epäilty voi myös ikänsä puolesta olla alle 18-vuotias tai toisaalta myös erittäin iäkäs, jolloin pidättäminen saattaa olla kohtuutonta. Muita huomioon otettavia seikkoja voisivat olla esimerkiksi vakava sairaus tai raskaustila.¹⁷² Pidättämisen edellytykset voidaan lyhyesti kuvata siten, että *yleiset edellytykset + erityiset edellytykset – kohtuusnäkökohdat = pidättämisen edellytykset*.

Pidättämisen erityiset edellytykset on jaettu vielä erikseen edellytyksiin *säännönmukaisissa* tapauksissa ja *muissa* tapauksissa. Pidättämisen erityiset edellytykset säännönmukaisissa tapauksissa: 1) pidättämisperusteena olevasta rikoksesta säädetty *ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta* ja 2) epäillyn henkilökohtaisten olosuhteiden tai muiden seikkojen perusteella *on syytä epäillä*, että hän a) lähtee pakoon taikka muuten karttaa esitutkintaa, oikeudenkäyntiä tai rangaistuksen täytäntöönpanoa (*paonvaara*), b) vaikeuttaa asian selvittämistä hävittämällä, turmelemalla, muuttamalla tai kätkemällä todistusaineistoa taikka vaikuttamalla todistajaan, asianomistajaan, asiantuntijaan tai rikoskumppaniin (*jälkienpeittämis- eli kolluusiovaara*) tai c) jatkaa rikollista toimintaa (*jatkamisvaara*).¹⁷³

Paonvaaraa arvioidaan aikaisemman käyttäytymisen ja nykyisen tilanteen (henkilökohtaiset olosuhteet) perusteella. Olosuhteita kuvaavat esimerkiksi aikaisempi esitutkinnan, oikeudenkäynnin ja täytäntöönpanon karttaminen ja piileskeleminen. Todisteet mahdollisesta ulkomaille lähdöstä. Perhe-, asunto- ja työtilanne. *Jälkienpeittämis- eli kolluusiovaarassa* on kysymys esimerkiksi omaisuuden ja/tai rikoksentekovälineen hävittämisestä tai muiden kuulusteltavien painostuksesta ja uhkailusta tai kuulustelukertomuksen sopimisesta rikoskumppanin kanssa. *Jatkamisvaarassa* arvioidaan henkilön aikaisempaa rikollisuutta, rikoksen uusinta-alttiutta ja mahdollisuutta katkaista rikoskierre.¹⁷⁴

Pidättämisen erityiset edellytykset muissa tapauksissa: 1) rikoksesta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin *2 vuotta vankeutta* (ylitörkeät teot), 2) rikoksesta epäilty on *tuntematon* ja kieltäytyy ilmoittamasta *nimeään* tai *osoitettaan* taikka antaa siitä ilmei-

¹⁷² HE 14/1985 vp s. 49; Helminen ym. 2005: 532.

¹⁷³ HE 14/1985 vp s. 50; Helminen ym. 2005: 533.

¹⁷⁴ HE 14/1985 vp s. 50; Helminen ym. 2005: 534–535; Halijoki 2004: 221–223.

sesti virheellisen tiedon, taikka 3) hänellä *ei ole vakituista asuntoa Suomessa* ja on todennäköistä, että hän *poistumalla maasta* karttaa esitutkintaa, oikeudenkäyntiä tai rangaistuksen täytäntöönpanoa.¹⁷⁵

Esimerkkinä rikosprosessuaalisesta kiinniotosta voidaan käyttää Smash Asem – tapahuman yhteydessä mainittua *mellakka*-rikosta, joka luetaan rikoslain 17 luvun rikokseksi yleistä järjestystä vastaan (RL 17:2 §). Rikoslain 17 luvun rikoksille on ominaista se, että ne eivät yleensä välittömästi loukkaa tai vaaranna toisen ihmisen oikeuksia ja etuja sinänsä, vaan aiheuttavat pahennusta, ärtymystä tai mielipahaa¹⁷⁶.

Mellakka. Joka väkijoukon selvästi aikoessa käyttää henkilöön kohdistuvaa väkivaltaa tai aiheuttaa omaisuuteen kohdistuvaa huomattavaa vahinkoa osallistuu teoillaan väkijoukon toimintaan ja jättää tällöin noudattamatta toimivaltaisen viranomaisen laillisessa järjestyksessä antaman hajaantumiskäskyn, on tuomittava mellakasta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Mellakkaan syyllistynyt osallistuu teoillaan, esimerkiksi puheillaan, eleillään tai muulla käyttäytymisellään uhkaavasti käyttäytyvän väkijoukon toimintaan, eikä noudata toimivaltaisen viranomaisen (poliisi) laillisessa järjestyksessä antamaa hajaantumiskäskyä. Pelkkä passiivinen läsnäolo ja viranomaisen antaman hajaantumiskäskyn noudattamatta jättäminen eivät täytä mellakan tunnusmerkistöä. Toisaalta myöskään hajaantumiskäskyä noudattanutta ei voida tuomita mellakasta. Tunnusmerkistön täytyminen edellyttää sekä uhkaavaan tilanteeseen osallistumista teoilla että hajaantumiskäskyn noudattamatta jättämistä.¹⁷⁷ Pelkkä poistumiskäskyn noudattamatta jättäminen voi sinänsä tulla rangaistavaksi niskoitteluna poliisia vastaan (RL 16:4 §). Niskoittelusta poliisia vastaan voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi kuukaudeksi.

Henkilö, jota *on syytä epäillä* mellakasta, voidaan siis ottaa kiinni pakkokeinolain perusteella enintään 12 tunniksi, jos rikoksen edellä mainittu tunnusmerkistö täyttyy. Mikäli kiinniottoaika jatkuu yli 12 tuntia, on pidättämisen edellytysten oltava käsillä. Tällöin henkilöä *on todennäköistä syytä epäillä* mellakasta ja myös sekä yleisten (ankarin rangaistus vähintään 1 vuosi vankeutta), että erityisten edellytysten (on syytä epäillä

¹⁷⁵ HE 14/1985 vp s. 50; Helminen ym. 2005: 536–538.

¹⁷⁶ Heinonen, Koskinen, Lappi-Seppälä, Majanen, Nuotio, Nuutila & Rautio 2002: 671.

¹⁷⁷ Heinonen ym. 2002: 674.

paon-, jälkienpeittämis- ja jatkamisvaaraa) on oltava käsillä ja kohtuusnäkökohdat huomioituna. Pidättämispäätös tulee tehdä edellytysten niin salliessa 24 tunnin kuluttua kiinniottohetkestä.

Smash Asem – tapahtumassa poliisi keskeytti mielenosoituksen ja määräsi väkijoukon hajaantumaan poliisilain 19 §:n perusteella. Hajaantumiskäskyn jälkeen poliisi otti kiinni 121 henkilöä epäiltynä mellakasta. Osa kiinnioista venyi yli 12 tuntia kestäviksi vaikka, oikeusasiamiehen mukaan, pidättämisen edellytykset eivät enää olleet käsillä. Osa kiinniotetuista oli ehkä ennemminkin syyllistynyt niskoitteluun poliisia vastaan ja tällöin heitä ei olisi voinut pitää kiinniotettuina yli 12 tuntia (poliisilakiperusteinen kiinniotto). Oikeusasiamies on jälleen kerran korostanut suhteellisuusperiaatteen merkitystä. Oikeusasiamiehen mukaan myöskään epäiltyjen suuri määrä ja tutkintaekonomiset syyt eivät ole riittäviä perusteita kiinniottoajan jatkamiselle.¹⁷⁸

4.4. Voimankäyttö kiinniottotilanteissa

Suorittaessaan tehtäviään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi poliisi joutuu välillä, kirjaimellisestikin, kouriintuntuvalla tavalla puuttumaan yksilöiden oikeuksiin. Poliisin tulee ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrkiä suorittamaan tehtävänsä ja ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta (PolL 2 § 3 mom.). Useimpien tehtävät pystytään toteuttamaan pelkällä puheella ja kiinniottokin voidaan suorittaa ”käsin koskematta”, mutta aina sekään ei auta. Poliisille uskottu julkisen vallan käyttäminen edellyttää sitä, että tarvittaessa poliisi voi suorittaa tehtävänsä voimakeinoja käyttämällä kohdehenkilön vastusteluista huolimatta. Tällöin julkisen vallan käyttö on intensiivisemmillään. Laissa on annettu poliisille oikeus voimakeinojen käyttämiseen. Voimankäyttötilanteessa voi olla kysymys poliisimiehen ruumiinvoimien käyttämisestä, mutta kysymykseen voi tulla myös erilaisten välineiden, jopa ampuma-aseen käyttö. Seuraavassa käydään tarkemmin läpi poliisimiehen voimankäyttöä. Pidän esitykseni pääpiirteisenä, mutta nostan esille joitakin mielestäni tärkeitä yksityiskohtia.

¹⁷⁸ Eoak 1836/2007: 34, 38.

Ruumiillisen voiman tai erilaisten välineiden käyttäminen voi oikeudellisesti arvioiden olla joko *voimakeinojen* käyttöä tai *hätävarjelua*. Poliisilain 27 § sääntelee voimankäyttöä ja rikoslain 4:6-7 §:t sääntelevät hätävarjelua. Voimakeinoilla tarkoitetaan poliisiin tai muun turvallisuutta ylläpitävän virkamiehen toimivaltaa virkatehtävää suorittaessaan käyttää vastarinnan murtamiseksi tai muutoin virkatehtävän toteuttamiseksi ruumiinvoimia tai erilaisia välineitä.¹⁷⁹

Voimakeinojen käyttäminen edellyttää poliisimiehen olevan suorittamassa laillista toimivaltaansa kuuluvaa virkatehtävää. Poliisilain 27 § on olemukseltaan toimivaltasäännös ja se on sijoitettu toimivaltasäännöksiä sisältävän poliisilain 2 luvun viimeiseksi pykäläksi. Voimakeinojen käyttäminen edellyttää siis sitä, että ensin on oltava laillinen poliisille kuuluva tehtävä (esimerkiksi kiinniotto kotirauhan suojaamiseksi), jonka toteuttamiseksi voidaan tarvittaessa käyttää voimakeinoja. Sinisaloon mukaan voimankäytösäännöstä voidaan sen luonteen perusteella kutsua *toisen asteen toimivaltasäännöksi*. Säännöksen sijoittaminen poliisilain toimivaltaluvun loppuun kuvastaa myös tätä toissijaisuutta ja hallintovaliokunnan mukaan samalla myös voimankäytön viimesijaisuutta poliisitehtäviä suoritettaessa. Voimakeinojen käytön rajoitukset on myös ilmaistu poliisilain 27 §:ssä. Voimakeinojen tulee olla *tarpeellisia* ja *puolustettavia*. Näitä käsitellen tarkemmin jäljempänä.¹⁸⁰

Hätävarjellulla tarkoitetaan jokaisen oikeutta suojella itseään tai toista, omaansa tai toisen omaisuutta välittömästi uhkaavaa tai jo alkanutta, mutta ei vielä päättynyttä oikeudenvastaista hyökkäystä vastaan tekemällä sen torjumiseksi välttämätön vastatoimi hyökkääjää kohtaan (RL 4:4 §). Myös poliisimiehellä on jokaisen henkilön tavoin hätävarjelu-oikeus itsensä tai toisen puolustamiseksi. Hätävarjelua käsitellen tarkemmin jäljempänä.

Rikosoikeudellisen tarkastelun kannalta laillinen voimankäyttö sekä hätävarjelu ovat niin sanottuna *oikeuttamisperusteita* eli perusteita, jotka poistavat jonkin rikoksen tunnusmerkistön (esimerkiksi pahoinpitely) täyttävältä teolta sen oikeudenvastaisuuden ja siten tietysti myös rangaistavuuden. Laillisen voimankäytön ja hätävarjellun rajat voivat

¹⁷⁹ Helminen ym. 1999: 277.

¹⁸⁰ HE 57/1994 vp s. 101; HaVM 20/1994 vp s. 6. Ks. Helminen ym. 1999: 277; Sinisalo 1973: 115.

ylittyä ja toiminnasta voi siten tulla rangaistavaa, mutta tällöinkin teko saatetaan jättää rankaisematta *anteeksiannettavuuden* perusteella.¹⁸¹

Voimankäytön ja hätävarjelu periaatteellinen ero on siinä, että voimankäyttö on tavallaan ”hyökkävää” ja hätävarjelu on vastahyökkäyksen tapainen puolustustoimi. Voimankäytöllä pakotetaan kohdehenkilö esimerkiksi alistumaan kiinniottoon ja sietämään se. Hätävarjelulla torjutaan suojattuun oikeushyvään kohdistuva tai välittömästi kohdistumassa oleva hyökkäys. Poliisimiehen toiminnassa voimankäyttö ja hätävarjelu voivat saman tehtävän aikana *lomittua* ja aina ei ole helppo osoittaa, onko kysymys voimankäytöstä vai hätävarjelusta. Kun nämä kaksi perustetta ovat rinnakkaisia, *sovelletaan hätävarjelusäännöksiä niiden laajemman käyttöalueen perusteella ensisijaisesti*.¹⁸²

4.4.1. Voimankäyttö – Poliisilaki 27 §

Poliisimiehellä on virkatehtävää suorittaessaan oikeus vastarinnan murtamiseksi, henkilön paikalta poistamiseksi, kiinniottamisen toimittamiseksi, vapautensa menettäneen pakenemisen estämiseksi, esteen poistamiseksi taikka välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina.

Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat.

Sillä, joka poliisimiehen pyynnöstä tai tämän suostumuksella tilapäisesti avustaa poliisimiestä tilanteessa, jossa on välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun erittäin tärkeän ja kiireellisen poliisin virkatehtävän suorittamisessa, on oikeus poliisimiehen ohjauksessa sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin poliisimies toimivaltansa nojalla hänet valtuuttaa.

Poliisilla on oikeus puolustusvoimien avustuksella käyttää sotilaallisia voimakeinoja terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi sen mukaan kuin puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettussa laissa (781/1980) säädetään. (15.7.2005/523)

Voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä. (13.6.2003/517)

Poliisilain 27 § on poliisin voimankäytön yleissäännös, jossa säädetään sekä voimankäytön edellytyksistä että niiden rajoituksista. Säännös on pyritty kirjoittamaan sillä tavoin yleisluonteiseksi, että se kattaa kaikki käytännön poliisitoiminnan voimankäyttö-

¹⁸¹ Helminen ym. 1999: 278.

¹⁸² Loman 1997: 77; Helminen ym. 1999: 278.

tilanteet¹⁸³. Voimankäytösäännöksen osalta tarkastelen tämän tutkimuksen kannalta merkityksellisiä 1 ja 2 toista momenttia.

Voimankäytösäännös ei rajoita poliisimiehelle muiden kansalaisten tavoin kuuluvaa oikeutta hätävarjeluun, vaan määrittää sen normaaleja kansalaisoikeuksia pitemmälle menevän voimankäyttöoikeuden, joka poliisimiehellä on virkatehtävässään nimenomaan virka-asemansa perusteella. Voimakeinojen käyttö ei ole itsetarkoitus, vaan tarkoituksena on niiden avulla turvata varsinainen virkatehtävä. Poliisimiehen on aina oltava oikeutettu siihen toimenpiteeseen, jonka toteuttamiseksi voimakeinoja käytetään. Toimivalta voi johtua poliisilaista tai muusta lainsäädännöstä. Luvallista on vain virkatehtävän hoitamiseksi tarpeellinen ja puolustettava voimankäyttö. Voimakeinojen käytössä on myös huomioitava, edellyttävätkö poliisilain yleiset periaatteet voimakeinoista luopumista. Säännöksen 2 momentti pitää sisällään seikkoja, jotka on otettava huomioon kokonaisarvioinnissa, kun voimakeinojen tarpeellisuutta ja puolustettavuutta arvioidaan.¹⁸⁴

Säännöksen mukaan voimakeinoja voidaan käyttää:

- vastarinnan murtamiseksi
- henkilön paikalta poistamiseksi
- kiinniottamisen toimittamiseksi
- vapautensa menettäneen pakenemisen estämiseksi
- esteen poistamiseksi tai
- välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi

Vastarinnalla tarkoitetaan jonkun henkilön fyysistä, aktiivista tai passiivista käyttäytymistä poliisimiehen lailliseen päämäärään tähtäävän toiminnan estämiseksi. Vastarintana ei pidetä henkistä vastarintaa, joka ei ilmene fyysisenä tekona tai laiminlyöntinä.¹⁸⁵ Tyypillistä vastarintaa ovat lyöminen, potkiminen, rimpuileminen tai heittäytyminen

¹⁸³ HE 57/1994 vp s. 101.

¹⁸⁴ HE 57/1994 vp s. 101–103.

¹⁸⁵ HE 57/1994 vp s. 102.

kannettavaksi. Henkisenä vastarintana voidaan pitää yleistä suun soittoa. Väkivallalla uhkaaminen sen sijaan on jo vastarintaa.¹⁸⁶

Henkilön paikalta poistaminen on mainittu erikseen sen vuoksi, että voimakeinoja voidaan käyttää myös siten, ettei tilanteeseen liity varsinaista poistettavan henkilön tekemää aktiivista vastarintaa. Esimerkiksi kaasuaseen käytöllä voidaan pyrkiä pakottamaan henkilö itse poistumaan asunnosta, johon hän on linnoittautunut. *Kiinniottamisen toimitamisella* ja *pakenemisen estämisellä* tarkoitetaan sellaisia tilanteita, joissa henkilö ei tee vastarintaa vaan yrittää välttää kiinnijoutumisen tai päästä karkuun esimerkiksi pakenemalla jalan tai jollakin kulkuvälineellä. Tällaisissa tilanteissa voi olla kysymyksessä esimerkiksi takaa-ajotilanne, jossa poliisi turvautuu voimakeinoihin. Takaa-ajotilanteissa on yleensä kysymyksessä jo muutenkin rikoksen tekeminen. Voimakeinojen tarpeellisuuden ja puolustettavuuden kannalta on merkitystä sillä, onko kysymyksessä meneillään oleva rikos tai jo päättynyt rikos. Ensimmäisessä tilanteessa keinot ovat laajemmat ja jälkimmäisessä suppeammat. Lähtökohtaisesti pakenemisen estämiseksi käytettävien voimakeinojen on oltava lievempiä kuin hyökkäyksen tai vastarinnan torjumiseksi sallittujen voimakeinojen¹⁸⁷. *Esteen poistamisessa* on yleensä kysymys esineestä, joka estää poliisimiestä pääsemästä tehtävän suorituspaikkaan (lukittu ovi ja ajoneuvo).¹⁸⁸

Oikeus käyttää voimakeinoja *välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi* täydentää poliisimiehen toimivaltuuksia järjestyshäiriöiden, vaaratilanteiden ja rikosten ennaltaehkäisemiseksi. Kyseessä oleva oikeus on merkityksellinen myös tämän tutkimuksen kannalta. Poliisilain 20 § (rikoksilta ja häiriöiltä suojaaminen) mukaan poliisimies saa tietyissä tapauksissa puuttua henkilön oikeuksiin jo poistaakseen häneltä mahdollisuuden vaaran tai häiriön aiheuttamiseen taikka rikoksen tekemiseen. Tällöin poliisilla on yleinen oikeus estää tarvittaessa voimakeinoin muikin kuin 20 §:ssä tarkoitettu rikos, vaarallinen teko tai tapahtuma, jos on ilmeistä, että rikos, teko tai tapahtuma muutoin seuraisi välittömästi. Rikos on lailla rangaistavaksi säädetty teko. Muu vaarallinen teko voi tarkoittaa esimerkiksi syyntakeettoman tekemää tekoa,

¹⁸⁶ Sinisalo 1973: 114; Helminen ym. 1999: 289; Loman 1997: 53–54.

¹⁸⁷ LaVM 28/2002 vp s. 14.

¹⁸⁸ HE 57/1994 vp s. 102–103; Loman 1997: 55–57.

joka muutoin olisi rangaistavaa. Tapahtuma on muusta kuin inhimillisestä tahdosta johdettu (eläimen, koneen, luonnonvoimien) olosuhteiden muutos.¹⁸⁹

Helmisen ym. mukaan edellisessä kappaleessa mainituissa tilanteissa poliisimies voisi esimerkiksi tarttua tai tönäistä henkilöä tai uhata aseella tai muulla voimankäyttövälineellä. Jos kohdehenkilö tällöin tekee vastarintaa, täyttyy myös edellä mainittu vastarinta-peruste. Hallituksen esityksen mukaan poliisilain 27 §:ään perustuva oikeus rikoksen estämiseen tarvittaessa voimakeinoja käyttämällä olisi laajempi kuin 20 §:ssä säädetty toimivaltuus. Tämä voidaan jossakin määrin nähdä ongelmallisena siinä valossa, että voimankäytösäännös on *toisen asteen toimivaltuussäännös*, joka edellyttää muualla ensiasteisesti säänneltyä toimivaltaa. Helmisen ym. mukaan käytännössä voimankäyttö ei ehkä tule kysymykseen juurikaan muunlaisten kuin 20 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimintojen estämiseksi. Näyttää myös siltä, että ”muun vaarallisen tapahtuman” estämisessä kysymyksessä on oikeastaan ensiasteisen toimivaltasäännöksen ja toisen asteen voimankäytösäännöksen yhdistelmä. Edellä selostetuista tilanteista osa täyttää myös rikoslain 4:6-7 §:ssä säännellyn *hätävarjelun* tunnusmerkit. Tällöin sovelletaan ensisijaisesti hätävarjelusäännöksiä. ”Muun vaarallisen tapahtuman” estäminen puolestaan saattaa samalla toteuttaa RL 4:10 §:ssä säädetyn pakkotilanteen olemuksen. Pakkotilasäännös on yleisluonteinen intressivertailusäännös, joten poliisilain 27 §:n 1 momenttia voitaneen pitää ensisijaisena pakkotilasäännökseen nähden.¹⁹⁰ Arviointi välillä voimankäyttö – hätävarjelu on osoittautunut mielestäni ongelmalliseksi. Käsittelen asiaa tarkemmin jäljempänä.

Käytettävien voimakeinojen on aina oltava tarpeellisia ja voimankäyttö tulee kysymykseen vain, jos haluttua asiaintilaa ei voida muuten saavuttaa. Jos tilanearvio osoittaa, että haluttua asiaintilaa ei voida saavuttaa puolustettavilla voimakeinoilla, voimankäyttöön ei saa ryhtyä. Voimakeinojen käyttöön ryhdyttäessä sen edellytysten on oltava käsillä tai välittömästi uhkaamassa. Aikaisemmat kokemukset tietystä henkilöstä eivät oikeuta tavanomaista mittavampaan voimankäyttöön, mutta poliisin tulee kokemuksen perusteella varautua tilanteen kärjistymiseen ja sitä myöten kovempaan voimankäyt-

¹⁸⁹ HE 57/1994 vp s. 102.

¹⁹⁰ Helminen ym. 1999: 290–291.

töön. Voimankäyttö saa jatkua vain niin kauan kuin edellytyksen sen aloittamiseen olisivat jatkuvasti olemassa.¹⁹¹

Voimakeinojen puolustettavuuden arviointi on aina kokonaisarviointia. Voimankäyttötilanteet ovat usein yllättäviä ja on mahdotonta laatia laintasoista säännöstä, jossa toisaalta voimakeinojen käyttö ja toisaalta suojeltavien oikeushyvien arvojärjestys pystyttäisiin esittämään tyhjentävästi. Poliisimiehen ja suojeltavien henkilöiden turvallisuus edellyttää tarvittaessa tehokasta voimakeinojen käyttöä. Tilanteittain ja keinoittain eritelty yksityiskohtainen sääntely hidastaisi kohtuuttomasti voimankäytön edellytysten harkintaa varsinkin kiireellisissä tilanteissa. Tästä aiheutuvat vaikeudet saattaisivat yksittäistapauksissa johtaa kohtalokkaisiin seurauksiin. Kokonaisarviointiin vaikuttavia seikkoja ovat tehtävän kiireellisyys ja tärkeys, vastarinnan vaarallisuus ja käytettävissä olevat voimavarat. Yksittäinen poliisimies joutuu jo oman turvallisuutensa vuoksi käyttämään ankarampia voimakeinoja kuin erikoisvarusteltu poliisimiesosasto. Toisaalta yksittäinen poliisimies on velvollinen arvioimaan oman voimankäyttönsä välttämättömyyttä ja mahdollisuutta saada paikalle apujoukkoja. Voimaa saa käyttää ensisijaisesti vain kohteena olevaan henkilöön ja voimankäyttötavan tulee olla yleisesti hyväksyttävä, seurauksiltaan ennustettava ja suoritusvarma.¹⁹²

4.4.2. Poliisimies ja hätävarjelu (RL 4:4 §)

RL 4:4 § Hätävarjelu

Aloitettun tai välittömästi uhkaavan oikeudettoman hyökkäyksen torjumiseksi tarpeellinen puolustusteko on hätävarjeluna sallittu, jollei teko ilmeisesti ylitä sitä, mitä on pidettävä kokonaisuutena arvioiden puolustettavana, kun otetaan huomioon hyökkäyksen laatu ja voimakkuus, puolustautujan ja hyökkääjän henkilö sekä muut olosuhteet.

Jos puolustuksessa on ylitetty hätävarjelu rajat (*hätävarjelu liioittelu*), tekijä on kuitenkin rangaistusvastuusta vapaa, jos olosuhteet olivat sellaiset, ettei tekijältä kohtuudella olisi voinut vaatia muunlaista suhtautumista, kun otetaan huomioon hyökkäyksen vaarallisuus ja yllätyksellisyys sekä tilanne muutenkin.

Hätävarjelu on vanhimpia rikoslakien tuntemia vastuuvapausperusteita. Hätävarjelussa on kysymys puolustautumisesta oikeudetonta hyökkäystä vastaan. Aloitettun tai välittö-

¹⁹¹ HE 57/1994 vp s. 103.

¹⁹² HE 57/1994 vp s. 103.

mästi uhkaavan oikeudettoman hyökkäyksen torjumiseksi tarpeellinen puolustusteko on hätävarjeluna sallittu, jollei teko ilmeisesti ylitä, mitä hyökkäyksen laatuun ja voimakkuuteen, puolustautujan ja hyökkääjän henkilöön sekä muihin olosuhteisiin nähden kokonaisuutena arvioiden on pidettävä puolustettavana.¹⁹³

Rikoslain yleisiä oppeja koskeva uudistus tuli voimaan vuonna 2003 (515/2003). Uudistuksessa siirryttiin ehdottomasta (absoluuttisesta) hätävarjeluoikeudesta etuvertailua edellyttävään (relatiiviseen) hätävarjeluu¹⁹⁴. Oikeutetun hätävarjelun edellytyksenä olisi, että tekoa on pidettävä kokonaisuutena arvioiden puolustettavana ottaen huomioon hyökkäyksen laatu ja voimakkuus, puolustautujan ja hyökkääjän henkilö sekä muut olosuhteet. Voimankäytön puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon, paitsi suojeltavan edun merkitys ja hyökkäyksen vaarallisuus, myös puolustuksessa käytetyn väkivallan ja sen aiheuttamien vahinkojen suuruus. Vähäarvoisen omaisuusedun pelastamiseksi ei ole lupa aiheuttaa esimerkiksi vakavia henkeen tai terveyteen kohdistuvia vammoja. Säännöksessä on myös luovuttu suojelukelpoisten oikeushyvien yksityiskohdaisesta luettelemisesta (esimerkiksi henki ja terveys). Säännöksen mukaan hätävarjelu la saa suojata mitä hyvänsä oikeudellisesti merkittävää etua. Tässä tarpeellisena pidettävät rajaukset voidaan perustaa hyökkäyksen käsitteen tulkintaan ja säännöksen edellyttämään puolustettavuusarviointiin.¹⁹⁵

Hätävarjelun liioittelusta säädetään samassa pykälässä. Tämän mukaan tekijä voitaisiin vapauttaa rangaistusvastuusta, vaikka puolustuksessa on ylitetty hätävarjelun rajat, jos olosuhteet olivat hyökkäyksen vaarallisuus ja yllätyksellisyys sekä tilanne muutoinkin huomioon ottaen sellaiset, ettei tekijältä kohtuudella olisi voinut vaatia muunlaista suhtautumista. Kyse on suurelta osin samoin subjektiivisin perustein tapahtuvasta arvioinnista, johon vanhentunut säännös viittasi puhuessaan tilanteesta, jossa tekijä "ei voinut mieltänsä malittaa". Hätävarjelu on oikeuttamisperuste, hätävarjelun liioittelu voi sen sijaan toimia anteeksiantoperusteena. On myös mahdollista, että hätävarjelun liioittelu-

¹⁹³ HE 44/2002 vp s. 130.

¹⁹⁴ Tätä ovat jo aikaisemmin peräänkuuluttaneet Loman 1997: 110 ja Helminen ym. 1999: 310. Relatiivinen hätävarjelu perustuu suhteellisuusperiaatteeseen ja on siten samansuuntainen kuin poliisilain säännös voimankäytöstä (PolL 27 §). Oikeuskäytännössä hätävarjelua on jo aikaisemmin arvioitu suhteellisuusperiaatteen valossa.

¹⁹⁵ HE 44/2002 vp s. 130.

na tehdystä rikoksesta tuomitaan rangaistus. Hätävarjelun liioittelu voi tällöin johtaa rangaistuksen lievennykseen sen mukaan, kuin rangaistuksen mittaamista koskevissa normeissa erikseen säädetään.¹⁹⁶

Uudistuksen olennainen muutos poliisimiehen voimankäytön kannalta oli se, että voimankäytöstä ja sen liioittelusta otettiin oma säännöksensä rikoslain 4:6 §:ään. Säännös vahventaa voimakeinojen käyttöä vastuuvapausperusteena ja korottaa sen rikosoikeudellisten vastuuvapausperusteiden joukkoon. Säännös edellyttää lisäksi, että oikeudesta voimakeinojen käyttöön on säädetty lailla (kuten esimerkiksi PoL 27 §).¹⁹⁷

Uudistuksessa on lähdetty siitä, että voimakeinojen käyttöön oikeutetulla poliisimiehellä on myös kaikille kansalaisille kuuluva yleinen oikeus hätävarjeluun (näin on ollut aikaisemminkin). Poliisi tukeutuu voimakeinojen käytössä poliisilain suomiin valtuuksiin, mutta mikäli tilanne edellyttää puolustautumista tai toisen puolustamista oikeudettomalta hyökkäykseltä, siirrytään yleisen hätävarjelu-oikeuden piiriin. Lain esitöissä on oltu tietoisia siitä, että poliisilain voimankäyttöperuste ja rikosoikeudellinen hätävarjelu-oikeus saattavat käytännön tilanteissa lomittua niin, että voi olla vaikeaa osoittaa, kummasta tarkkaan ottaen on kyse. Erityisesti voi muodostua ongelmalliseksi hätävarjelun liioittelun suhde rikoslain 4:6 §:n mukaiseen voimakeinojen käytön liioitteluun. Hätävarjelun liioittelussa poliisimiehen toimintaa arvioidaan ensi näkemältä lievemmin kriteerein kuin jos kyse olisi voimakeinoja käyttävästä viranomaisesta. Poliisimieheltä edellytetään kuitenkin tosiasiaa enemmän mielenmalttia ja ammattitaitoa kuin jokamieheltä. Voimakeinojen käytön liioittelusta on kyse silloin, kun poliisimies suorittaa virkatehtävää, mutta ei välittömästi suojele omaa tai toisen henkeä tai terveyttä.¹⁹⁸

Tilanteet, joissa joudutaan tekemään rajanvetoa voimankäytön ja hätävarjelun välillä, ovat yleensä poliisimiehen aseenkäyttötilanteita. Tilanteissa on kohdehenkilö saattanut kuolla tai loukkaantua vakavasti. Tällaisten tilanteiden äärimmäisyyden vuoksi haluan seuraavassa tuoda esille aiheesta esitettyä kritiikkiä. Tavallinen poliisilakiperusteinen kiinniottokin saattaa vähitellen tai silmänräpäyksessä muuttua aseenkäyttötilanteeksi.

¹⁹⁶ HE 44/2002 vp s. 130.

¹⁹⁷ HE 44/2002 vp s. 131.

¹⁹⁸ HE 44/2002 vp s. 130–131.

Kimmo Nuotio on artikkelissaan¹⁹⁹ käsitellyt edellä mainittuja seikkoja käyttäen pohjana Kaarlo Tuorin artikkelia ”En sista tillflyktsort för polisens allmänna befogenhet” (JFT 3-4/2004: 492–516). Nuotion mukaan Tuori suhtautuu epäilevästi siihen, että poliisimiehellä olisi erityisten tehtäviinsä perustuvien toimivaltuuksien ohella tavallisen kansalaisen oikeus hätävarjeluun, kun häntä itseään tai toista uhataan oikeudettomalla hyökkäyksellä. Tuori perustaa kritiikkinsä siihen, että näin poliisimies tulisi astuneeksi ulos viranomaisen roolistaan juuri sillä kriittisimmällä hetkellä, kun syntynyt konflikti väkivalloin ratkaistaan. Esimerkiksi panttivangin kaappaustilanteessa poliisimies nimenomaan toimii virkatehtävässään ja tuo toiminta tulee sitten joka tapauksessa jälkikäteisessä arvioinnissa arvioitavaksi eri mitta-asteikolla kuin tavallisen kansalaisen toiminta. Siihen nähden olisi yllättävää, että tapahtumien ydinkohta (mahdollinen aseenkäyttö) sijoittuisi poliisitoimen ulkopuolelle, ikään kuin yksityisten kansalaisten välisten suhteiden alueella. Tämä saattaa Tuorin mukaan aiheuttaa kauaskantoisia ongelmia yleisen laillisuusvalvonnan, julkisen vallan vastuun ja vahingonkorvausvelvollisuuden osalta. Tämän hetkinen oikeuskäytäntö²⁰⁰ näyttäisi tukevan poliisimiehen oikeutta hätävarjeluun.²⁰¹

Nuotion mukaan korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2004:75 ilmentää sitä, että rikosoikeudellinen vastuuvapausperuste (hätävarjelu) ymmärrettiin ensisijaiseksi poliisioikeudelliseen toimivaltaperusteeseen (voimankäyttö) nähden. Valittu ajatustapa on periaatteessa mahdollinen ja ymmärrettävä. Poliisikin on ihminen, jonka ei voida edellyttää uhraavan henkeään toisten hyväksi, jos tilanne niin vaatii. Julkinen valta ei voi vaatia virkamieheltään mahdottomia ja virkavelvollisuus saattaa ääritilanteissa menettää merkitystään. Toisaalta mitä enemmän tällaisten tilanteiden hallinta ammattimaistuu, sitä pidemmälle myös niiden poliisioikeudellisessa sääntelyssä voidaan mennä. Toisena vaihtoehtona olisi ollut aloittaa asian virkamiesoikeudellisesta päästä kysymällä poliisimiehen toimivallan perustetta ja selvittää ensin se, mihin poliisimiehellä nimenomaan poliisimiehenä oli oikeus. Tämän jälkeen olisi voitu siirtyä pohtimaan sitä, seurasiko hätävarjelu säännöksestä vielä jonkinlainen toimivaltalisäys tai jonkinlainen vapautus

¹⁹⁹ Nuotio 2006: 215–244. Saatavilla: <http://edilex.fi/lakikirjasto/3431.pdf>

²⁰⁰ KKO 1993:50 (ään.) (Mikkelin panttivankidraama vuonna 1986); KKO 2004:75 (ään.) (Merikarvian tapaus, jossa kohdehenkilö menehtyi poliisin luodista saamiinsa vammoihin).

²⁰¹ Nuotio 2006: 215–216.

ylimalkaan toimivallan perustelusta. Tällaisen lähtökohdan valinta olisi ollut luonnollinen, jos poliisin katsotaan toimivan julkisen vallan käyttäjänä, koska julkisen vallan käyttöön tulee aina voida osoittaa toimivaltaperuste. Voi olla ongelmallista, mikäli hätävarjeluvoimien ensisijaisuus poliisivoimien toimivaltaperusteeseen nähden merkitsee aukon syntymistä poliisimiehen virkavastuuseen. Ongelma näyttäisi syntyvän siitä, että valitaan liian korostuneesti rikosoikeudellinen näkökulma poliisivoimien näkökulman sijasta.²⁰²

Poliisimiesten vastuun kohtuullisuuden kannalta olisi eduksi, jos tilanteita voitaisiin käsitellä nykyistä kokonaisvaltaisemmin. Tämän vuoksi olisi tarpeen koettaa selventää hätävarjeluvoimien suhdetta poliisilain 27 §:ään ja vähintäänkin minimoida sellaiset tilanteet, joissa poliisimiehen toiminnan oikeuttamiseksi joudutaan turvautumaan yleiseen hätävarjeluvoimien käyttöön. Tarkempi tutkimus voisi osoittaa, että poliisilain voimankäytösäännös pääosin kattaa myös hätävarjelutekojen tyyppiset tilanteet (ks. tämän tutkimuksen sivut 68–69). Poliisimiehellä saattaa olla (suppea) oikeus hätävarjeluun, mutta tehtäviä suoritettaessa tulee aina toimia virkavastuulla, eikä hätävarjelutilanne saa muodostaa siitä poikkeusta.²⁰³

Ville Vienola on esittänyt tutkielmassaan²⁰⁴ mielenkiintoisen näkökannan poliisin voimankäytön rikosoikeudellisesta arvioinnista. Vienolan mukaan poliisin voimankäytön oikeudellinen luonne on voimassaolevan poliisilain myötä muuttunut rikosoikeudellisesta oikeuttamisperusteesta hallinto-oikeudelliseksi toimivaltuudeksi. Vienola vertailee tutkielmassaan kahta rikoksen rakennetta selittävää teoriaa. Vertailun kohteina ovat kaksi – ja kolmiportaiseen jaotteluun perustuvat teoriat. Kaksiportainen teoria edustaa poliisimiehen voimankäytön kannalta vallitsevaa oikeustieteellistä näkemystä, jossa voimankäytön jälkiarviointi perustuu lähtökohtaisesti rikoslakiin. Kolmiportaisen teorian mukaan myös hallinto-oikeudellista poliisilakia voidaan pitää poliisimiehen voimankäytön jälkiarvioinnin lähtökohtana.²⁰⁵

²⁰² Nuotio 2006: 219, 223.

²⁰³ Nuotio 2006: 221, 238–239.

²⁰⁴ Vienola 2003.

²⁰⁵ Emt. 1-2.

Kolmiportaisen teorian ensimmäisellä arviointiportaalla harkittaisiin voimankäytön oikeutusta hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta. Voimankäyttönä sallittu teko olisi objektiivisesti oikea ja sellaista poliisitoimintaa tehtävien suorittamiseksi voitaisiin pitää poliisilain nimenomaisena tavoitteena. Toisella portaalla arvioidaan rikosoikeudellisia oikeuttamisperusteita. Rikoslaisissa sallituksi säädettyä hätävarjelu- tai pakkotilatekoa ei voisi objektiivisessa jälkiarvioinnissa pitää poliisilain mukaisena ratkaisuna. Hätävarjeluteko puolustettavuuden ylityksen osalta ei myöskään olisi täysin poliisitoiminnalle asetettujen tavoitteiden eli niin sanotun hyvän poliisikäytännön mukainen ratkaisu. Kuitenkin tehtyä ratkaisua ja sen taustalla ollutta poliisimiehen subjektiivista oikeudenmukaisuusnäkemystä tehtävien suorittamiseksi voitaisiin pitää oikeusjärjestyksen tosiasiallisen toteutumisen kannalta perusteltuna. Tällöin teko olisi oikeusjärjestyksen mukainen ja sallittu, jolloin poliisimies vapautuisi rikosoikeudellisesta vastuusta tapauskohtaisella harkinnalla tilanteeseen liittyvistä syistä johtuen. Kolmannella arviointiportaalla poliisimiehen anteeksiannettavaa tekoa pidettäisiin sekä poliisi- että rikoslain vastaisena ja oikeusjärjestyksen kannalta vääränä, mutta kohtuusperusteella jätettäisiin tekijä rangaistukseen tuomitsematta poliisimiehen henkilöön liittyvistä syistä johtuen.²⁰⁶

Klaus Helminen on edellä mainitussa selvitystyössään (tämän tutkimuksen sivut 50–51) tullut siihen tulokseen, että poliisimiehen voimankäyttöä sääntelevä poliisilain 27 § on osoittautunut toimivaksi säännökseksi ja sitä ei ole tarpeen muuttaa seuraavassa poliisilain kokonaisuudistuksessa.²⁰⁷ Mielestäni säännös on toimiva lievimpien voimakeinojen osalta, mutta ääritilanteissa sen tulkinta vaikuttaa olevan ongelmallista. Erityisesti rajanveto voimankäytön ja hätävarjeluun välillä vaatisi mielestäni tarkempaa tutkimusta. Ääritilanteissa kun on yleensä kysymyksessä jonkun ihmisen henki.

Huomioitavaa on myös se, että sekä tutkijat (Tuori ja Nuotio) että eduskunnan oikeusasiamies, ylimpänä laillisuusvalvojana, näyttäisivät olevan entistä tarkemman poliisin toimivaltuuksia koskevan sääntelyn kannalla. Tuori ja Nuotio kyseenalaistavat poliisimiehen oikeuden hätävarjeluun ja oikeusasiamies on kyseenalaistanut poliisimiehen oikeuden käyttää jokamiehen kiinniotto-oikeutta (ks. tämän tutkimuksen sivu 61–62).

²⁰⁶ Vienola 2003: 6.

²⁰⁷ Helminen 2006: 23.

Pyrkimys näyttäisi olevan sellaiseen lainsäädäntöön, jossa määritellään, mihin poliisimiehellä nimenomaan poliisimiehenä on oikeus.

4.5. Oikeusturvanäkökohtia

Hallinto-oikeudessa on yksilöiden käytettävissä olevat oikeusturvakeinot perinteisesti tavattu jakaa preventiivisiin ja repressiivisiin keinoihin. Preventiivisillä tarkoitetaan ennakkollisia – ja repressiivillä jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja. Ennakollisen oikeusturvan tärkein lähtökohta on hallinnon lainalaisuus. Jälkikäteisten oikeusturvakeinojen tärkeimmät muodot ovat muutoksenhaku, valitus ja kantelu.²⁰⁸

Poliisi on hallinto-oikeudellisesti äärimmäisen julkisen vallan käyttäjä ja tämän vuoksi poliisin toimintaan täytyy liittyä tehokasta valvontaa. Yksilöiden preventiivistä oikeussuojaa lisääviä tekijöitä poliisihallinnossa ovat hyvä koulutus ja ammattitaito. Poliisimiesten hyvät ammatilliset valmiudet sekä motivaatio poliisitehtävien suorittamisessa sekä poliisitoiminnan asianmukainen ohjaus, johto ja valvonta ovat ennakkollista oikeussuojaa olennaisesti edistäviä tekijöitä.²⁰⁹

Suomalaisessa oikeussuojajärjestelmässä yksilöillä on yleisesti ottaen melko hyvät mahdollisuudet saada selvitetäväksi poliisin toiminnan lainmukaisuus ainakin karkeimmissa tapauksissa. Poliisin tehtävien luonteesta johtuen ovat pääasiassa jälkikäteiset oikeussuojakeinot keskeisessä asemassa. Varsinaisella hallinto-oikeudellisella valituksella on poliisihallinnossa vain vähäinen merkitys, koska poliisitehtävät ovat useimmiten tosiasiallisia toimia, jotka eivät täytä valituskelpoisen päätöksen edellytyksiä. Tavallisimmat laillisuusvalvontaan liittyvät jälkikäteiset oikeussuojakeinot ovat rikossyyte, vahingonkorvausvaatimus sekä hallintokantelu. Euroopan ihmisoikeussopimuksen myötä on myös mahdollisuus kannella Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen suomalaisten poliisiviranomaisten toimista. Tutkimuksen aiheesta johtuen käsittelen ainoastaan hallintokantelua tarkemmin.²¹⁰

²⁰⁸ Mäenpää 2000: 434–435.

²⁰⁹ Loman 1997: 163.

²¹⁰ Emt. 163–164.

Hallinnon yleistä valvontaa toteutetaan edellä mainitun *hallintokantelun* avulla. Hallintokantelua pidetään nykyisin yksilöiden keskeisimpänä käytettävissä olevana vireillepanokeinona hallinnon yleisessä valvonnassa. Hallintokantelussa yksilö tekee ilmoituksen valvontaa suorittavalle virkamiehelle tai viranomaiselle siitä, että jonkun viranomaisvalvontaan kuuluva viranomainen tai virkamies on menetellyt lain tai virkavelvollisuuksiensa vastaisesti. Hallintokantelussa on kyse *virka-valvonnasta*, jota harjoittavat ensisijaisesti kunkin hallinnonhaaran ylemmänasteiset viranomaiset oman hallinnonhaaran alempiin viranomaisiin nähden. Poliisin toimenpiteiden osalta eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyt kantelut ovat keskeisessä roolissa.²¹¹

Hallintokantelu ei ole muutoksenhakukeino vaikka kantelumenettely muistuttaa eräissä suhteissa muutoksenhakua ja muutoksenhakuvaatimuksen käsittelyä. Toisin kuin muutoksenhakukeinot kantelu ei välittömästi johda kantelun kohteena olevan virkatoimen tai päätöksen muuttamiseen, joskin siitä välillisesti voi seurata oikaisutoimenpide. Kantelun käsittely on hallintomenettelyä ja siihen sovelletaan hallintolain (434/2003) säännöksiä. Kantelun ratkaisijan (esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies) tulee päättää niistä toimenpiteistä, joihin aiheellisesti todetun kantelun johdosta ryhdytään. Tämä ei useinkaan ole helppoa, koska kantelut muodostavat kirjavan aineiston eivätkä asiat aina ole niin yksiselitteisiä. Poliisitoiminnan osalta voidaan todeta, että yleisimmin kantelun ratkaisijan käsitys saatetaan poliisimiehen tietoon vastaisen varalle, poliisimiehelle annetaan huomautus tai hänet voidaan asettaa tuomioistuimessa syytteeseen virkavirheestä. Tärkeänä rajauksena kanteluasioissa voidaan pitää sitä, ettei niiden yhteydessä voi käsitellä vahingonkorvausasioita.²¹²

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan poliisia koskevat kantelut ovat yksi suurimmista kanteluryhmistä. Niiden osuus kaikista oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista on vaihdellut 10–15 %: välillä. Valtaosa kanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisia vapaudenmenetyksiä. Ratkaistujen poliisikantelujen määrä on vuosina 2002–2006 vaihdellut 400–500:n välillä.²¹³

²¹¹ Mäenpää 2000: 446–448; Kulla 2003: 254. Ks. myös Helminen ym. 1999: 352; Loman 1997: 166; Neiglick 2004: 33.

²¹² Mäenpää 2000: 447; Kulla 2003: 255; Helminen ym. 1999: 356–357; Loman 1997: 167.

²¹³ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2006: 94.

Oikeusasiamiehen mukaan poliisitoiminta on luonteensa puolesta erittäin ”kanteluherkkää”. Poliisi joutuu puuttumaan voimakkaasti ihmisten perusoikeuksiin ja monesti näissä tilanteissa on niukasti harkinta-aikaa. Pakkokeinoja koskevat ratkaisut joudutaan usein tekemään vähäisten tietojen valossa. Tilanne voi toimenpiteen kohteen näkökulmasta tai myöhempien tietojen valossa näyttää toisenlaiselta. Poliisin menettelyä tulee kuitenkin aina arvioida sen pohjalta, *mitä päätöksentekijällä oli tai olisi pitänyt olla tiedossa*²¹⁴. Poliisin toiminta saa myös paljon julkisuutta mediassa, mikä vaikuttanee ihmisten alttiuteen tehdä kantelu. Läheskään kaikista poliisin toimenpiteistä ei ole muutoksenhakumahdollisuutta (esimerkiksi poliisilakiperusteinen kiinniotto) ja siksi laillisuusvalvojan ratkaisuilla voi olla suurikin merkitys poliisitoiminnassa toisin kuin sellaisilla aloilla, joilla tuomioistuinratkaisut ja oikeuskäytäntö näyttelevät keskeisempää osaa.²¹⁵

Epäilyt poliisin vakavista väärinkäytöksistä ohjautuvat paljolti suoraan esitutkintaan ja ihmiset tekevät räikeiksi kokemissaan tapauksissa suoraan rikosilmoituksen, jolloin esitutkinnan toimittaminen menee syyttäjän harkittavaksi. Oikeusasiamiehen mukaan tällainen on perusteltua laillisuusvalvonnankin näkökulmasta. Rikosilmoituksia poliisimiehen tekemiksi väitetyistä rikoksista on vuosittain ollut 500–700. Suurin osa näistä ilmoituksista ei johda esitutkintaan, koska niissä ei ole ollut syytä epäillä rikosta.²¹⁶

5. RIKOSTEN ENNALTAEHKÄISEMISEKSI TAPAHTUVA KIINNIOTTO

²¹⁴ Ks. eoak 1836/2007: 43. Oikeusasiamies korostaa päätöksentekotilanteen merkitystä vastaavalla tavalla.

²¹⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2006: 94–95.

²¹⁶ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2006: 95.

Poliisitoiminnassa tärkeän toimenpideryhmän muodostaa *lyhytaikainen politiaoikeudellinen (järjestyksenpidollinen) kiinniotto ja säilöissäpito*. Se on luonteeltaan ennaltaehkäisevää ja tähtää rikoksen tai järjestyshäiriön estämiseen tai keskeyttämiseen. Poliisilain toinen luku pitää sisällään tämänkaltaiseen kiinniottoon oikeuttavat toimivaltuussäännökset.

Poliisimiehellä on poliisilain perusteella oikeus ottaa henkilö kiinni rikosten ennaltaehkäisemiseksi seuraavilla perusteilla: kotirauhan ja julkisrauhan piiriin kuuluvien alueiden suojaaminen (PolL 14 §), väkijoukon hajottaminen (PolL 19 §) ja rikoksilta ja häiriöiltä suojaaminen (PolL 20 §). *Kiinniotto edellyttää aina jo tapahtunutta konkreettista häiriötä, mutta ei välttämättä täytyä vielä minkään rikoksen tunnusmerkistöä* (kts. ”poliisioikeudellinen vaara”, sivut 42–43).

Tilastojen mukaan vuonna 2007 poliisi otti kiinni 53 785 henkilöä edellä mainittujen säännösten perusteella. Kiinniotot jakautuivat säännöksittäin siten, että 14 §:n perusteella otettiin kiinni 6153 henkilöä, 19 §:n perusteella 21 henkilöä ja 20 §:n perusteella 47 611 henkilöä.²¹⁷

Perustuslakivaliokunnan mukaan kiinniottosäännöksiä on sovellettava pidättyvästi, jos kohdehenkilö on alaikäinen²¹⁸. Jos kiinniotettu on alle 18-vuotias, hänet on pääsääntöisesti viipymättä luovutettava huoltajalle tai poikkeustapauksessa lastensuojeluviranomaiselle. Alaikäisestä kiinniotetusta tulisi aina tehdä ilmoitus lastensuojeluviranomaiselle vaikka hänet luovutettaisiinkin saman tien huoltajalle.

5.1. Kotirauhan ja julkisrauhan piiriin kuuluvien alueiden suojaaminen

²¹⁷ Poliisihallinnon Polstatt-tietokanta.

²¹⁸ PeVL 5/1999 vp s. 8.

(PoL 14 §)

Poliisimiehellä on oikeus kotirauhan tai julkisrauhan suojaaman alueen tai paikan haltijan tai tämän edustajan pyynnöstä poistaa henkilö, joka ilman laillista oikeutta tunkeutuu, menee salaa tai toista harhauttamalla taikka kätkeytyy sinne tai jättää noudattamatta käskyn poistua sieltä.

Poliisimiehellä on oikeus poistaa 1 momentissa tarkoitetulta alueelta tai paikalta siellä luvallisesti oleskeleva henkilö, jos tämä häiritsee muiden henkilöiden kotirauhaa tai julkisrauhaa taikka aiheuttaa siellä muulla tavoin huomattavaa häiriötä ja on perusteltua syytä epäillä, että häirintä toistuu.

Jos poistamisella ei todennäköisesti voitaisi estää häiriön toistumista, poliisimiehellä on oikeus ottaa häiritsijä kiinni ja pitää tämä säilössä. Kiinni otettua saa pitää säilössä vain niin kauan kuin on todennäköistä, että häiriö toistuu, kuitenkin enintään 12 tuntia kiinnittamisesta.

Kotirauhan suojaa nauttii vain sellainen henkilö, joka käyttää tilaa asumiseen tai oleskeluun oikeusjärjestyksessä hyväksytyllä tavalla. Täten esimerkiksi talonvaltaajat eivät nauti kotirauhan suojaa valtauskohteessa. Toisen maalla telттаileva saadaan kotirauhan suojan estämättä poistaa alueelta, jos leirytyksen kesto ylittää jokamiehen oikeuksien perusteella hyväksyttävänä pidettävän rajan.²¹⁹

Ensimmäisessä momentissa mainittuja kotirauhan suojaamia alueita tai paikkoja ovat asunnot ja muut asumiseen tarkoitetut tilat sekä asuintalojen porraskäytävät ja asukkaiden yksityisaluetta olevat pihat niihin välittömästi liittyvine rakennuksineen. Julkisrauhan suojaamina paikkoina voidaan pitää esimerkiksi erilaisia virastoja.²²⁰

Luvatta tunkeutuminen sisältää jonkinlaisen esteen ohittamisen tai murtamisen. Esteestä voidaan päätellä, että sen tarkoituksena on viestiä torjuvasta suhtautumisesta kotirauhan alueelle tulemiseen. Este voi olla laadultaan fyysinen (esimerkiksi portti tai kieltomerkki), mutta myös esimerkiksi sanallinen kieltö. Luvatta tunkeutumista voi siten olla esimerkiksi aidan yli kiipeäminen, oven työntäminen auki tai pihamaalle tuleminen kiellostä huolimatta. Salaa menemisellä tarkoitetaan sitä, että kotirauhan piiriin meneminen ei ole kenenkään kotirauhan suojaan nauttivan tiedossa ja menijä välttää huomatuksi tuleamista. Kotirauhan piiriin menijän on mielletävä varsin todennäköiseksi, että kotirauhan haltija vastustaa tunkeutumista. Harhauttamista voi olla se, että joku esiintyy

²¹⁹ Heinonen ym. 2002: 885.

²²⁰ HE 34/1999 vp s. 79–80.

henkilönä, jolla on oikeus päästä paikkaan ja harhauttaa siten esimerkiksi kohteessa työskentelevän vartijan päästämään henkilön vartiointikohteeseen. Jos henkilö harhauttaa itsensä pääsymaksua maksamatta maksulliseen tilaisuuteen, kyse ei ole kotirauhan piiriin tunkeutumisesta vaan mahdollisesti lievästä petoksesta (RL 36:3 §).²²¹

Yksityisen kotirauhan piirissä pätevän poistumiskäskyn voi antaa kuka tahansa huoneiston asukas muista asukkaista riippumatta. Asunnossa vieraana oleva ei sen sijaan nauti kotirauhan suojaa häiriköitä vastaan. Poistumiskehotusta on noudatettava melko välittömästi ja kehotuksen saaneella ei ole oikeutta pitkiin neuvotteluihin. Jos asunnossa asuu kaksi ihmistä, toisen esittämä poistumiskehotus on pätevä, vaikka toinen sallisi vierailun jatkuvan. Toisaalta esimerkiksi humalaisen asukkaan ilkivaltaista tai muuten täysin perusteetonta kehotusta ei tarvitse noudattaa, jos muut asukkaat sallivat vierailun jatkumisen.²²²

Toisen momentin perusteella poliisimies voi poistaa koti- ja julkisrauhan piiriin kuuluvilta pakoilta ja alueilta myös siellä laillisesti oleskelevan henkilön. Poliisimiehellä on siten oikeus poistaa viraston asiakaspalvelutiloista muiden siellä olevien rauhaa huomattavasti häiritsevä henkilö.²²³ Säännös oikeuttaa poliisimiehen myös poistamaan esimerkiksi perheeseen kuuluvan henkilön tämän omasta asunnosta, jos tämä häiritsee muita perheenjäseniä ja poistamista nimenomaan pyydetään. Säännös oikeuttaa poistamaan myös esim. kerrostalossa asuvan, omassa asunnossaan olevan henkilön, joka häiritsee muiden talossa asuvien kotirauhaa soittamalla musiikkia koväänisesti yöaikaan. Poistamisen edellytyksenä on myös, että häirinnän epäillään toistuvan. Säännös ei edellytä poistettavan tai kiinniotettavan päihtymystilaa. Ennakollista kotirauhan suojaa poliisi ei voi tarjota vaan siihen on haettava lähestymiskieltoa²²⁴.

Säännöksen sanamuoto korostaa, että kiinniottaminen edellyttää jo tapahtunutta häiriötä. Pykälän rakenne osoittaa, että kiinniottaminen tulee kysymykseen vain, jos lievemmät toimenpiteet ovat ilmeisesti tehottomia.²²⁵ Säännöksen sanamuoto ja rakenne nos-

²²¹ Heinonen ym. 2002: 882–883.

²²² Emt. 883.

²²³ HE 34/1999 vp s. 80.

²²⁴ Ks. tarkemmin lähestymiskiellosta annettu laki 898/1998.

²²⁵ HE 34/1999 vp s. 80.

tavat suhteellisuusperiaatteen selvästi esiin. Henkilön vapautteen puututaan asteittaisesti lievimmästä vaihtoehdosta kovimpaan. Henkilöä saadaan pitää kiinniotettuna enintään 12 tuntia, mutta kiinniotettu on vapautettava jo silloin, kun on todennäköistä, että häiriö ei enää toistu.

Henkilö saattaa, joissakin tapauksissa, säännöksessä kuvatulla tavalla toimiessaan syylistyä myös rangaistavaksi säädettyyn kotirauhan rikkomiseen (RL 24:1 §). Kotirauhan rikkomisesta voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Laissa rangaistavaksi säädetty kotirauhan rikkominen antaa siis myös mahdollisuuden käyttää jokamiehen kiinniotto-oikeutta, mutta mielestäni tarkoitussidonnaisuuden periaate velvoittaa poliisimiehen käyttämään käsiteltävänä olevaa poliisilain 14 §:ää tällaisissa tapauksissa. Kotirauhan rikkomisen yritys ei ole rangaistavaa, mutta häiriötä on kuitenkin saattanut aiheutua sen verran (poliisioikeudellinen vaaraa konkretisoituu), että poliisimiehellä on oikeus poistaa henkilö tai ottaa hänet kiinni.

Eduskunnan oikeusasiamies on kannanotossaan (Eoak 1822/2000) ottanut kantaa poliisilain 14 §:n perusteella tapahtuneeseen kiinniottoon.

Henkilö A oli viettänyt iltaa sukulaistensa kanssa ja ruvennut päihtyneenä laulamaan ja meluamaan omakotitalonsa pihamaalla aamuyöllä n. klo 5 aikaan. Laulu ja meteli olivat häirinneet naapureiden kotirauhaa ja asiasta oli ilmoitettu poliisille. Paikalle oli saapunut kaksi poliisimiestä, jotka olivat pyytäneet A:ta lopettamaan laulamisen, koska naapurit olivat valittaneet metelistä. A oli todennut poliisimiehille, että hänen laulunsa ei häiritse ketään ja hänellä on Suomen kansalaisena puheoikeus, jota poliisi ei voi häneltä kieltää. Tämän jälkeen poliisit olivat ottaneet hänet kiinni ja vieneet säilöön. A oli otettu kiinni poliisilaki 14 §:n 3 momentin perusteella klo 05.05–11.25 väliseksi ajaksi.

Oikeusasiamies on todennut, että poliisimiehillä oli oikeus ottaa A kiinni poliisilaki 14 §:n perusteella. Ratkaisussaan hän korostaa myös poliisin toiminnan yleisiä periaatteita ja erityisesti suhteellisuusperiaatetta, joka on otettava huomioon erityisesti puututtaessa ihmisen henkilökohtaiseen vapauteen, joka on hänen keskeisimpiä perusoikeuksiaan. Poliisimiesten olisi täytynyt ensisijaisesti harkita kiinniottamista lievempiä keinoja asian ratkaisemiseksi. A:n seurueelta olisi voitu tiedustella, olisiko joku suostunut pitämään häntä silmällä ja huolehtimaan siitä, että häiriötä ei enää synny. Toisaalta A ei ollut suostunut menemään sisälle poliisimiesten kehotuksesta huolimatta, eikä suostunut lopettamaan laulamista, vaan uhkasi jatkaa sitä. Oikeusasiamiehen mukaan asia on kaiken kaikkiaan tulkinnanvarainen, koska poliisilain 14 § jättää yksittäistapauksessa poliisimiehelle jonkin verran harkinnanvaraa eikä poliisin keinovalikoimaan vaikuttaneita seikkoja ole jälkikäteen edes mahdollista yksityiskohtaisesti selvittää ja arvioida. Ko. tapauksen osalta oikeusasiamies toteaa, että ei voida osoittaa, että tässä tapauksessa harkintavalta olisi ylitetty tai sitä olisi käytetty väärin. Yleisesti kiinnitetään kuitenkin huomiota siihen, että tällai-

sisä tilanteissa täytyy harkita ensisijaisesti kiinniottamista lievempiä keinoja. Säilössä pitämisaikasta oikeusasiamies toteaa, että A olisi pitänyt vapauttaa jo aikaisemmin kuin klo 11.25, koska vaara naapureiden yörauhan häiriintymiseen oli poistunut jo aikaisemmin. Säilössä pitäminen voi poliisilain 14 §:n 3 momentin perusteella kestää hyvinkin lyhyen ajan.

Oikeusasiamies korostaa läpi koko tapauksen suhteellisuusperiaatteen suurta merkitystä puututtaessa henkilökohtaiseen vapauteen. Harkittaessa käytettäviä keinoja tulisi ensisijaisesti valita aina lievin tilanteeseen mahdollinen vaihtoehto. Oikeusasiamies korostaa lisäksi sitä, että poliisimiehelle jää 14 §:n tarkasta sääntelystä huolimatta harkinnanvara, jota tulisi käyttää nimenomaan suhteellisuusperiaate huomioon ottaen. Suhteellisuusperiaatetta korostetaan lisäksi säilössä pitoajan pituutta määritettäessä eli henkilö on vapautettava heti, kun siihen on edellytykset.

5.2. Väkijoukon hajottaminen

(PoL 19 §)

Poliisimiehellä on oikeus määrätä väkijoukko hajaantumaa tai siirtymään, jos kokoontuminen vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai on esteenä liikenteelle. Jollei hajaantumis- tai siirtomääräystä noudateta, poliisimiehellä on oikeus hajottaa väkijoukko voimakeinoin sekä ottaa niskoitteleva henkilö kiinni.

Kiinni otettu on päästettävä vapaaksi heti, kun tehtävän tarkoitus on saavutettu, kuitenkin viimeistään 12 tunnin kuluttua kiinniottamisesta.

Yleisen kokouksen keskeyttämisestä ja päättämisestä säädetään kokoontumislain (530/1999) 21 §:ssä sekä yleisötilaisuuden estämisestä, keskeyttämisestä ja päättämisestä saman lain 22 §:ssä.

Säännöksen 1 momentissa mainitulla väkijoukolla tarkoitetaan satunnaisia väenkokouksia, jotka ovat muodostuneet ilman kokoontumistarkoitusta ja järjestäjää. Säännöksen sanamuoto korostaa sitä, että poliisimiehen on ensisijaisesti määrättävä väkijoukko siirtymään. Jos käskyä ei noudateta, niin vasta silloin on oikeus hajottaa väkijoukko voimakeinoin ja ottaa mahdollisesti niskoitteleva henkilö kiinni. Henkilöä voidaan pitää kiinniotettuna enintään 12 tuntia kiinniottohetkestä, mutta hänet on kuitenkin vapautettava heti, kun kiinnioton todellinen tarve on lakannut.²²⁶ Hallituksen esityksessä koros-

²²⁶ HE 34/1994 vp s. 87.

tetaan jälleen suhteellisuusperiaatetta läpi koko säännöksen. Säännös ei edellytä kiinniotettavan päihtymystilaa.

Säännöksessä ja sitä koskevissa HE:n erityisperusteluissa ei ole tarkempia määräyksiä siitä, millä tavoin väkijoukolla on annettava hajaantumis- tai siirtymiskäskeä. Kumotussa RL 16:6 §:ssä (erityinen voimankäyttö-säännös väkijoukon hajottamisesta joko asevoimalla tai muita voimakeinoja käyttäen) oli yksityiskohtaiset ohjeet hajaantumis- ja siirtymiskäskeiden antamisesta. Ohjeiden mukaan väkijoukkoa oli ensin kuuluvasti (esimerkiksi megafonilla) kolmasti kehoitettava hajaantumaan voimakeinojen käyttämisen uhall ja vasta sen jälkeen niitä saatiin käyttää. Jos väkijoukko ryhtyi niin äkkiä väkivaltaisuuksiin, ettei hajaantumiskäskeä ehditty antaa, väkijoukko saatiin määrätä heti hajotettavaksi. Edellä mainitut ohjeet soveltunevat edelleen menettelymalliksi.²²⁷ Nykyään väkijoukon hajottamisessa voimakeinoin sovellettavaksi tulee poliisilain voimankäyttö-säännös (27 §).

Poliisilain 19 § liittyy läheisesti myös kolmannessa momentissa mainittuun kokoontumislakiin. Poliisilla on kaksinainen tehtävä pitäessään yllä järjestystä kokouksessa tai mielenosoitustilaisuudessa: Toisaalta on turvattava oikeus kokoontumiseen tai mielenosoitukseen ja toisaalta on taas huolehdittava yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä. Kokoontumislain mukaan järjestyksenpito kuuluu ensisijaisesti *järjestäjälle ja puheenjohtajalle* (17 §), jotka voivat asettaa järjestyksenvalvoja²²⁸ (18 §). Lain 19 §:n mukaan poliisin tehtävänä on turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Poliisin tulee valvoa, että järjestäjä ja puheenjohtaja täyttävät velvollisuutensa, sekä ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.

Lain 10 §:n mukaan poliisi voi siinä säädetyin edellytyksin *siirtää* kokouksen ajankohdasta tai paikkaa sekä *määrätä kulkueen reittiä muutettavaksi*. Poliisilla on 20 §:n nojalla valta antaa ohjeita ja määräyksiä. Kokouksen puheenjohtajan tai järjestäjän on 21 §:n mukaan keskeytettävä kokous tai määrättävä se päätymään, jos kokouksen jatkamisesta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten turvallisuudelle, omaisuudelle tai ympäristölle. Saman säännöksen toisessa momentissa oikeutetaan *päällystään kuuluva poliisimies kes-*

²²⁷ Helminen ym. 1999: 90.

²²⁸ Ks. laki järjestyksenvalvojista 533/1999.

keyttämään kokous tai määräämään se päättymään, elleivät muut toimenpiteet ole osoittautuneet riittäviksi tai kun kokous järjestettäessä muutoin toimitaan olennaisesti lainvastaisesti.

Smash Asem – mielenosoituksesta tehtiin poliisille kokoontumislain mukainen ennakoilmoitus yleisestä kokouksesta (7 §). Tämän jälkeen ilmoituksen tekijästä ei kuultu enää mitään vaikka poliisi olisi halunnut sopia ja neuvotella käytännön järjestelyistä. Mielenosoituksen järjestäjä ei myöskään ollut asettanut järjestyksenvalvoja eikä ollut muuten huolehtinut järjestyksen säilymisestä. Ennakkotietojen ja tiedustelun perusteella poliisin kenttäjohtajana toiminut apulaispoliisipäällikkö määräsi, että mielenosoitus voidaan pitää rauhanomaisesti Kiasman edustalla, mutta mitään liikkeellelähtöä ei sallita. Tilanne kärjistyi Kiasman edustalla, väkijoukko yritti murtautua ulos poliisin saartorenkasta ja väkijoukosta heiteltiin jatkuvasti pulloja ja muuta tavaraa poliisien päälle. Poliisin kenttäjohtaja päätti keskeyttää mielenosoituksen ja antoi väkijoukolle hajaantumiskäskyn poliisilain 19 §:n nojalla. Ilmoitukset mielenosoituksen keskeyttämisestä ja hajaantumiskäskyt kuulutettiin väkijoukolle megafonin avulla. Poliisi otti kiinni 121 henkilöä epäiltynä mellakasta ja 7 niskoittelevaa henkilöä otettiin kiinni poliisilaki 20 §:n perusteella.²²⁹

Oikeusasiamiehen mukaan poliisi menetteli edellä mainitussa tilanteessa kokoontumislain mukaan eikä poliisin toiminta anna siltä osin aiheita moitteisiin. Oikeusasiamies ei myöskään ole puuttunut siihen, että hajaantumiskäskyä vastaan niskoitelleita henkilöitä on otettu kiinni poliisilain 20 §:n eikä 19 §:n perusteella.²³⁰ Mielestäni hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen nojalla poliisilakiperusteinen kiinniotto olisi tullut tehdä 19 §:n nojalla. Hajaantumiskäskyä vastaan niskoitteleva henkilö syyllistyy myös rangaistavaksi säädettyyn niskoitteluun poliisia vastaan (RL 16:4 §). Rangaistus niskoittelusta on sakkoa tai vankeutta enintään kolme kuukautta. Niskoittelun ja sitä seuraavan kiinnioton suhteen tulee mielestäni toimia samalla tavalla kuin luvussa 5.1. mainitun kotirauhan rikkomisen suhteen eli kiinniotto tehdään poliisilain tarkoituksenmukaisen säännöksen nojalla.

²²⁹ Eoak 1836/2007: 5-19.

²³⁰ Eoak 1836/2007: 17.

Eduskunnan oikeusasiamies on kannanotossaan (Eoak 2095/2000) ottanut kantaa poliisilain 19 §:n soveltamiseen.

Henkilö B oli ollut ravintolassa, jonka edustalla oli tapahtunut pahoinpitely. B ei ollut millään tavalla osallinen pahoinpitelyyn. Poliisimiehet olivat saapuneet ravintolan pihalle selvittämään em. pahoinpitelyä. Poliisien tullessa paikalle oli ravintolasta purkautunut ulos väkijoukko, johon myös B kuului. Tilanne ravintolan edustalla oli ollut epäselvä ja sekava ja väkijoukko oli ollut kiihdyksissä. Uusien pahoinpitelyjen vaara oli ollut ilmeinen. Poliisimiehet olivat kehottaneet tarpeettomasti paikalla olleita poistumaan, jotta yleinen järjestys ja turvallisuus ei vaarannu ja tapahtunut pahoinpitely voidaan selvittää. Suurin osa ihmisistä olikin noudattanut annettua kehotusta ja poistunut paikalta. B ei ollut kehotuksesta huolimatta poistunut paikalta, vaan oli vaatinut uudelleen ja uudelleen perustelua paikalta poistamiselle. B oli päihtynyt ja aggressiivinen. Poliisimies oli useaan otteeseen antanut poistumiskäskyn, toistanut perustelut ja kertonut B:lle myös mahdolliset seuraamukset, mikäli hän ei poistu paikalta. B ei ollut edelleenkään noudattanut poistumiskäskyä vaan oli jatkanut poliisimiesten virkatehtävän häiritsemistä. B oli otettu kiinni poliisilain 19 §:n 1 momentin perusteella ja viety säilöön. B oli ollut kiinniotettuna klo 01.00–09.25 välisen ajan.

Oikeusasiamies on kannanotossaan katsonut, että tilanne ravintolan edustalla on ollut ”tulenarka”. Väkijoukko on vaarantanut yleistä järjestystä ja turvallisuutta siten, että poliisimiesten on ollut perusteltua kehottaa väkijoukkoa hajaantumaa poliisilain 19 §:n perusteella. Henkilö B oli itsepintaisesti kieltäytynyt noudattamasta poistumiskäskyä. Poliisimiehet olivat yrittäneet ratkaista tilanteen käyttämällä ensin kiinniottamista lievempiä keinoja (useita poistumiskehotuksia ja – käskyjä), mutta niiden osoittautuessa tehottomiksi B oli otettu kiinni. Oikeusasiamies katsoo, että poliisimiehet olivat menettelleet tilanteessa poliisilain 2 §:n ilmaiseman suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. B:tä kiinniotettaessa ovat olleet vastakkain poliisin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tarve ja toisaalta B:n henkilökohtainen vapaus. Arvioinnissa on huomioitava, että poliisimiesten piti nopeasti luoda itselleen mahdollisuus selvittää ilmoitettu rikos ja varmistaa, ettei uusia rikoksia pääse tapahtumaan. Tällöin paikalla olevien ulkopuolisten henkilöiden kanssa käytäviin neuvotteluihin ei voida käyttää kovin paljon aikaa. Oikeusasiamiehen mukaan poliisimiesten tilannearvio B:n kiinniottamisen välttämättömyydestä on ollut perusteltu. B:n vapaudenmenetyksen kesto ei sitä vastoin ole ollut suhteellisuusperiaatteen mukainen. Oikeusasiamiehen mukaan kiinniottamisen tarve on lakannut pian sen jälkeen, kun B on kuljetettu poliisilaitokselle ja pois tapahtumapaikalta.

Oikeusasiamies korostaa jälleen suhteellisuusperiaatetta, joka ohjaa päätöksentekoa sekä varsinaisen säännöksen ”sisällä” että punnintatilannetta välillä yleinen etu (yleinen järjestys ja turvallisuus) vs. yksityinen etu (B:n henkilökohtainen vapaus). Oikeusasiamiehen päätöksessä korostuu myös jälleen se, että kiinniotettu on heti vapautettava, kun kiinnioton todellinen tarve on lakannut.

5.3. Rikoksilta ja häiriöiltä suojaaminen

(PoL 20 §)

Poliisimiehellä on oikeus poistaa paikalta henkilö, jos hänen uhkauksistaan tai muusta käyttäytymisestään voidaan päätellä, että hän todennäköisesti syyllistyisi henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen.

Henkilö saadaan poistaa paikalta myös, jos hän käyttäytymisellään aiheuttaa taikka hänen uhkaustensa tai muun käyttäytymisensä ja aiemman käyttäytymisensä perusteella vastavassa tilanteessa on todennäköistä, että hän aiheuttaa huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Jos paikalta poistaminen on ilmeisesti riittämätön toimenpide eikä häiriötä tai vaaraa voida muutoin poistaa, henkilö voidaan ottaa kiinni. Kiinniotettu voidaan pitää säilössä niin kauan kuin on todennäköistä, että hän syyllistyy 1 momentissa tarkoitettuun rikokseen tai aiheuttaa häiriötä tai vaaraa, kuitenkin enintään 24 tuntia kiinniottamisesta.

Pykälää voidaan pitää keskeisimpänä säännöksenä poliisivaltuuksista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Säännöstä on kuitenkin tarkoitus soveltaa ensisijaisesti lähinnä kotihälytystilanteissa²³¹. Mielestäni lainsäätäjän tahto eli soveltaminen ensisijaisesti kotihälytystilanteessa ei tule säännöksen tekstistä riittävän hyvin esille pelkällä ”kotirauhan” maininnalla. Hallituksen esityksen mukaan kotihälytystilanteille on ominaista väkivallan kohteena olevan perheenjäsenen pyyntö taikka naapurin tai silminnäkijän puuttuminen riita- tai väkivaltatilanteeseen. Suojattavalla henkilöllä ei aina ole tosiasiallista mahdollisuutta saada apua poliisilta. Poliisin toimivaltuuksista henkilöiden suojaamiseksi rikoksilta ja häiriöltä on sen vuoksi säädetty siten, ettei valtuuksien käyttö riipu asianosaisten pyynnöistä.²³² Säännös ei edellytä poistettavan tai kiinniotettavan päihtymystilaa.

Säännös on tarkoitettu sovellettavaksi myös silloin, kun henkilö avioliiton tai muun parisuhteen aikana tai purkauduttua uhkailee nykyisen tai entisen perheensä jäseniä. Tämäkin säännös koskee ulkopuolisten lisäksi huoneiston asukkaita, mutta se on tarkoitettu hätätilanteisiin, joissa tilanne on edennyt siihen, että rikos välittömästi uhkaa (vrt. poliisilain 14 §).²³³

²³¹ HE 34/1999 vp s. 87.

²³² HE 34/1999 vp s. 87–88. Ks. myös Helminen ym. 1999: 81.

²³³ Heinonen ym. 2002: 884.

Ensimmäisessä momentissa mainitun rikoksella uhkaavan henkilön ensisijainen käsitte-lykeino on paikalta poistaminen²³⁴. Toisen momentin osalta perustuslakivaliokunta on todennut, että paikalta poistamisen kynnyks muodostuu momentissa käytetyn väljän ilmaisun (”...todennäköisesti aiheuttaa...”) takia matalaksi. Valiokunta toteaa kuitenkin, että samanlaista ilmaisua on käytetty myös 1 momentissa, joten sillä voidaan olettaa olevan käytännön soveltamistilanteissa vakiintunut merkitys. Huomioitavaa on myös, että henkilön *aikaisempi* käyttäytyminen vastaavissa tilanteissa tulee ottaa huomioon. Kolmannen momentin osalta perustuslakivaliokunta on todennut, että paikalta poistettua henkilöä ei voida pitää säilössä, ellei ole todennäköistä, että hän syyllistyy ensimmäisessä momentissa tarkoitettuun henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuden kohdistuvaan rikokseen taikka aiheuttaa häiriötä tai vaaraa.²³⁵

Kiinniotto poliisilain 20 §:n perusteella ei siis myöskään edellytä epäilyä jo tehdystä rikoksesta, mutta jonkinasteista konkreettista häiriötä on täytynyt ilmetä. Kiinniotettu voi toiminnallaan syyllistyä myös esimerkiksi rangaistavaksi säädettyyn kotirauhan rikkomiseen tai järjestyslaissa säädettyyn järjestyksirikkomukseen (3 § ja 16 §). Mainittujen rikosten ja kiinniottamisen suhteen on toimittava tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisella tavalla. Oikeusasiamies on todennut, että sinänsä myös rikosperusteinen kiinniotto voi tähdätä rikosten ennaltaehkäisyyn, jos sen (yhtenä) (erityis)perusteena on epäily siitä, että henkilö jatkaisi rikollista toimintaa. Tältä osin pakkokeinolain ja poliisilain mukaisten kiinniottoperusteiden soveltamisalat voidaan nähdä päällekkäisinäkin.²³⁶

Poliisilain 20 § edellyttää mielestäni sen ”väljien” sanamuotojen vuoksi varsin suurta tarkoituksenmukaisuusharkintaa juuri suhteellisuusperiaatteen osalta. Säännöksen tarkoitamissa tilanteissa on aina kyse perusoikeuksien välisestä ristiriidasta, joka tulee ratkaista harkinnalla. Suhteellisuusperiaatetta korostetaan myös siten, että henkilön kiinniottaminen on vasta toissijainen keino tehtävän ratkaisemiseksi.

²³⁴ HE 34/1999 vp s. 88.

²³⁵ PeVL 11/2005 vp s. 7.

²³⁶ Eoak 1836/2007: 41.

Eduskunnan oikeusasiamies on kannanotossaan (Eoak 1445/2003) ottanut kantaa poliisilain 20 §: soveltamiseen.

Henkilö A oli mennyt Helsingin Olympiastadionille katsomaan jalkapallomaatottelua. Stadionin portilla, turvatarkastuksessa hänen hallustaan löytyi 2 dl viinapullo. Henkilö ei ollut paahtyneena, eikä muutenkaan käyttäytynyt häiritsevästi. Hänet oli kuitenkin otettu poliisiin toimesta kiinni ja laitettu säilöön kahden ja puolen tunnin ajaksi (ottelun ajaksi) poliisilain 20 §:n perusteella. Päätöksen kiinniottamisesta oli tehnyt kenttäjohtajana toimiva komisario. Hän oli antanut ohjeet, että mikäli henkilöiltä sisääntulotarkastuksissa löytyy alkoholia, teräaseita ja kaasusumuttimia, niin heidät otetaan kiinni ottelun ajaksi em. säännöksen perusteella, koska kokemuksen perusteella pelkkä paikalta poistaminen ei riitä.

Oikeusasiamiehen mukaan säilöönottoa ei ole voitu perustella oikeudellisesti kestäväällä tavalla. Pelkkä henkilön hallussa ollut viinapullo ei ollut riittävä peruste säilöön ottamiselle, koska henkilö oli muuten käyttäytynyt normaalisti. Lasinen pullo sinällään on jalkapallo-ottelun katsomossa vaarallinen väline, mutta tässä tapauksessa välitön vaara poistui, koska pullo saatiin pois turvatarkastuksessa. Oikeusasiamiehen mukaan henkilökohtaiseen vapauteen puuttumisen edellytyksiä on tulkittava ahtaasti ja tulkinnassa on otettava huomioon poliisilain 2 §:n sisältämä suhteellisuusperiaate. Poliisilain 20 § sovellettaessa tulee aina ensisijaisesti harkita kiinniottamista lievempiä keinoja.

Mielestäni tässä tapauksessa komisario ei noudattanut edes riittävää laillisuusharkintaa saatikka tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Oikeusasiamies korostaa jälleen kerran henkilökohtaisen vapauden perustavanlaatuisesta merkityksestä ja suhteellisuusperiaatteen noudattamista.

Helmisen mukaan toimivaltuussäännökset sisältävä poliisilain 2 luku on sekä periaatteellisesti että käytännössä erittäin tärkeä, koska toimivaltuuksilla puututaan useimmiten perusoikeussuojaa nauttiviin oikeushyviin. Lakia uudistettaessa toimivaltuudet on testattava *perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisedellytysten kannalta*. Helminen ei ehdota poliisilain kiinniottosäännöksiin suuria muutoksia, mutta säännökset voitaisiin ryhmitellä uudelleen siten, että ensimmäiseksi tulisivat säännökset, joilla voidaan puuttua *ihmisten koskemattomuuteen* (erityisesti kiinniottosäännökset). Ehdotuksen mukaan poliisilain 20 § tulisi ensimmäiseksi, koska se on eräänlainen perussäännös puuttumisesta rikolliseen toimintaan. Koska kiinniottosäännöksissä on sekä 12 että 24 tunnin maksimiaikoja, on harkittava niiden yhtenäistämistä siten että pääsääntöisesti 12 tuntia riittää.

Saattaa kuitenkin olla tarpeen ”erityisestä syystä” sallia enintään 24 tunnin vapaudenriisto (esimerkiksi 20 §:ssä tarkoitettu henkilö, joka esittää vakavia uhkauksia).²³⁷

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

²³⁷ Helminen 2006: 21.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on ollut selvittää poliisimiehen, poliisilakiin perustuvaa, kiinniotto-oikeutta ja erityisesti sitä, minkälaisissa tilanteissa poliisimies voi ottaa henkilön kiinni rikoksia ennaltaehkäisevässä tarkoituksessa. Tarkoituksena oli myös löytää yksittäiset toimivaltuussäännökset, joiden avulla ennaltaehkäisevä kiinniotto voidaan tehdä. Pääkysymyksen myötä avautui lisäkysymyksiä, joiden avulla pyrittiin selvittämään, miten voidaan määritellä tilanne, jossa ennaltaehkäisevää kiinniottoa voidaan käyttää. Tutkimuksen aihe velvoitti tekemään vertailua poliisilain ja pakkokeinolain välillä ja pakkokeinolain kiinniottosäännöksiä käsiteltiin varsin yksityiskohtaisesti. Tutkimuksessa pyrittiin myös selvittämään poliisimiehen harkintavaltaa kiinniottotilanteissa ja sitä, nouseeko joku hallinto-oikeudellisista periaatteista selvästi tärkeimmäksi ja keskeisimmäksi.

Lainsäädäntötyössä perus- ja ihmisoikeudet ovat saaneet korostuneen aseman ja voimassaolevaa poliisilakia säädettäessä on lainsäätäjät huomioinut henkilökohtaisen vapauden merkityksen perustavanlaatuisena perus- ja ihmisoikeutena. Säännösten laadinnassa on huomioitu Euroopan ihmisoikeussopimus, joka antaa perustan poliisilain kiinniottamiseen oikeuttaville säännöksille. Voimassaolevaa poliisilakia sekä esitutkinta- ja pakkokeinolakia on päivitetty ja tarkistettu moneen otteeseen ja säädöksistä on tekeillä suuri kokonaisuudistus. Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys näyttäisi edelleen korostuvan, koska lakia uudistettaessa toimivaltuudet on testattava perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisedellytysten kannalta.

Lähtökohtaisesti kaikessa poliisitoiminnassa on syytä muistaa, että perus- ja ihmisoikeuksista on säädetty normihierarkkisesti korkeammalla tasolla, ja sen vuoksi poliisin valta mukautuu perus- ja ihmisoikeuksiin, eivätkä perus- ja ihmisoikeudet poliisin valtaan. Perus- ja ihmisoikeudet eivät kuitenkaan ole niin ehdottomia, ettei niitä voisi missään tilanteissa rajoittaa. Poliisi, voimakkaimman julkisen vallan käyttäjänä, joutuu tehtäviensä hoidon yhteydessä konkreettisesti rajoittamaan ihmisten oikeuksia, jopa perusoikeuksia. Toisaalta poliisi myös turvaa perusoikeuksien toteutumista. Poliisimies voi konkreettisesti lain soveltamistilanteessa joutua tekemään punnintaa kahden eri perusoikeuden ja toisaalta myös hallinnon tehokkuusvaatimuksen välillä. Punnintatilannetta ohjaavat harkintavallan rajoitusperiaatteet (hallinto-oikeudelliset periaatteet). Hankalaksi

tilanteen voi tehdä se, että oikeusperiaatteilla ei ole lakien kaltaista etusijajärjestystä. Ristiriitaa voidaan pyrkiä ratkaisemaan arvosisältöisellä punninnalla ottaen huomioon konkreettiset olosuhteet.

Poliisitoimintaa ohjaavia harkintavallan rajoitusperiaatteita ovat objektiviteetti-, suhteellisuus-, tarpeellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperiaate. Periaatteet ovat poliisilakiin kirjoitettuna vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä. Periaatteista tärkeimmäksi nousee mielestäni suhteellisuusperiaate. Päätös ei voi olla tarkoituksenmukainen, ellei se ole suhteellisuusperiaatteen mukainen. Suhteellisuusperiaate saa lisäksi institutionaalista tukea perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännöstä. Suhteellisuusperiaate korostuu niin ikään eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotoissa ja ratkaisuisissa.

Poliisitoimintaan ja rikoksia ennaltaehkäisevään kiinniottoon liittyy läheisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden laaja, osaksi jäsentymätön käsite. Yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella tarkoitetaan oikeusjärjestyksen edellyttämää normaalisuuden tilaa yhteiskunnassa. Yleensä lähtökohtana voidaan pitää niin sanotun keskivertokansalaisen arviota kulloisestakin konkreettisesta tilanteesta. Yleistä järjestystä ja turvallisuutta ei tule ymmärtää perustuslain turvallisuus-perusoikeudeksi vaan yleinen järjestys ja turvallisuus on niin sanottu kollektiivinen, yhteiskunnallinen hyvä. Poliisin toimivaltuuksia voidaan mielestäni osittain perustella yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisellä, mutta ei kokonaan sillä.

Olen jakanut poliisimiehen kiinniotto-oikeuden poliisilakiperusteiseen – ja rikosprosessuaaliseen kiinniotto-oikeuteen. Poliisilakiperusteinen kiinniotto on luonteeltaan preventiivistä ja tähtää rikoksen tai järjestyshäiriön estämiseen tai keskeyttämiseen. Poliisilakiperusteinen kiinniotto voidaan ymmärtää nimenomaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä edistäväksi toimenpiteeksi. Rikosprosessuaalisen kiinnioton edellytyksenä on aina jo tapahtuneeksi todettu tai epäilty rikos. Rikoksella tarkoitetaan laissa rangaistavaksi säädettyä tekoa.

Rikoksia ennaltaehkäisevään kiinniottoon liittyy kiinteästi poliisioikeudellisen vaaran käsite. Poliisioikeudellisella vaaralla tarkoitetaan yleisen elämänkokemuksen mukaan

varteen otettavaa mahdollisuutta, että yleinen järjestys ja turvallisuus rikkoutuu eli että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden piiriin kuuluville etuuksille aiheutuu vahinkoa tai normaalielämän sietokynnyksen ylittävää (keskivertokansalaisen arvio) häiriötä. Voi olla myös olemassa vaara vahingon kasvamisesta tai uusiutumisesta. Vaara voi myös aiheutua muusta kuin teostaan oikeudellisesti vastuullisen henkilön syyksiluettavasta teosta tai laiminlyönnistä, toisin kuin rikosoikeudellisen vastuun aiheuttava vaaratila.

Poliisilain kannalta toimenpidekynnyksen (esimerkiksi kiinniotto) ylittävän vaaran tulee yleensä olla konkreettinen vaara, johon käsillä olevassa tosiasiallisessa tilanteessa liittyy varteen otettava mahdollisuus (riski), että järjestys ja turvallisuus rikkoutuu. Uhan tulee myös olla ajallisesti jokseenkin läheinen. Poliisin on sovitettava toimintansa vaaran as-teen mukaan. Poliisioikeudellisessa vaarassa on kysymys siitä, mitä häiriön määrää on kussakin konkreettisessa tilanteessa vielä pidettävä hyväksyttävänä. Kun tämä hyväksyttävyyden raja ylitetään, syntyy poliisioikeudellinen vaara. Hyväksyttävyyden mittana voitaneen käyttää edellä mainittua keskivertokansalaisen eli normaalein hermoin varustetun kansalaisen sietokyvyn mukaan asetettua mittaa. Poliisioikeudellisen vaaran konkretisoituminen ei siis välttämättä edellytä minkään rikoksen tunnusmerkistön täyttävää tekoa.

Poliisimies voi siis ottaa henkilön kiinni rikoksia ennaltaehkäisevässä tarkoituksessa silloin, kun poliisioikeudellinen vaara konkretisoituu. Kiinniottamiseen vaaditaan kuitenkin tilanteen mukaiset toimivaltuussäännökset. Poliisimies voi ottaa henkilön kiinni rikoksia ennaltaehkäisevässä tarkoituksessa kolmen poliisilain säännöksen perusteella: (1) Kotirauhan ja julkisrauhan piiriin kuuluvien alueiden suojaaminen (PolL 14 §), (2) väkijoukon hajottaminen (PolL 19 §) ja (3) rikoksilta ja häiriöiltä suojaaminen (PolL 20 §). Rikoksilta ja häiriöiltä suojaaminen on edellä mainituista säännöksistä selkeästi eniten käytetty toimivaltuussäännös.

Edellä mainittujen säännösten perusteella kiinniotettu henkilö on saattanut toiminnal- laan jo syyllistyä rikokseen eli laissa rangaistavaksi säädettyyn tekoon. Tapahtunut rikos on kuitenkin ollut sellainen, että siitä säädetty ankarin rangaistus ei vielä oikeuta / vel-voita käyttämään pidättämisen edellytykset täyttävää pakkokeinolain kiinniottosäännös-

tä. Periaatteessa poliisimies voisi kyllä käyttää kiinniottoon pakkokeinolain mukaista jokamiehen kiinniotto-oikeutta, mutta hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaate velvoittaa mielestäni käyttämään tilanteeseen nimenomaisesti säädettyä poliisilain kiinniottosäännöstä.

Poliisilain kiinniottosäännökset ovat mielestäni selkeitä, riittävän tarkkarajaisia ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia, eivätkä ne mielestäni ole perus- ja ihmisoikeuksien vastaisia. Vaikka säännökset eivät itsessään ole perus- ja ihmisoikeuksien vastaisia, niin poliisimies voi silti tulkita säännöstä perus- ja ihmisoikeuksien vastaisesti. Virheellinen tulkinta tapahtuu tällöin tarkoituksenmukaisuusharkinnassa, jota ohjaavat harkintavallan rajoitusperiaatteet.

Poliisitoiminnan luonteen vuoksi toimivaltuussäännökset eivät kuitenkaan saa olla liian tiukkoja. Poliisimies ei voi kulkea ”lakikirja kainalossa”. Usein on toimittava nopeasti ja vaillinaisin tiedoin, koska liian myöhään tuleva poliisin apu on merkityksetön. Jos poliisimies liian tiukkojen toimivaltuussäännösten luoman virkavirheen pelon vuoksi epäröi, hän ei täytä yhteiskunnan hänelle antamaa tehtävää²³⁸. Kiinniottamista koskevat säännökset ovat mielestäni tarkkarajaisuudestaan huolimatta riittävän ”väljiä” ja mahdollistavat poliisimiehen harkintavallan konkreettisissa tilanteissa.

Lähtökohtaisesti tulee aina muistaa, että poliisin toiminnan on perustuttava lakiin. Poliisitoiminnan luonne aiheuttaa myös lainsäätäjälle korostuneen velvollisuuden säätää selkaisia, riittävän väljiä, toimivaltuussäännöksiä, jotka ovat myös tosiasiallisesti käyttökelpoisia. Voimassaolevan poliisilain toimivaltuussäännökset ovat mielestäni käyttökelpoisia joka suhteessa. Käyttökelpoinen lain säännös ei vielä tietenkään takaa, että sitä tosiasiaassa käytetään oikein. Tästä syystä käytännön poliisitoiminnassa muodostuu aivan olennaiseksi, minkälainen koulutus ja kokemus poliisimiehellä on, minkälainen harkintakyky hänellä on ja miten hän haluaa sitä käyttää.

LÄHTEET

²³⁸ Sinisalo 1973: 94.

KIRJALLISUUS

Aer, Janne (2000). Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006. Eduskunnan sarjat. Helsinki: Yliopistopaino.

Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen (1999). Perusoikeudet. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Heinonen, Olavi, Pekka Koskinen, Tapio Lappi-Seppälä, Martti Majanen, Kimmo Nuotio, Ari-Matti Nuutila & Ilkka Rautio. (2002). Rikosoikeus. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Helminen, Klaus, Matti Kuusimäki & Markku Salminen (1999). Poliisioikeus. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Helminen, Klaus, Kari Lehtola & Pertti Virolainen (2005). Esitutkinta ja pakkokeinot. Toinen, uudistettu painos. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Helminen, Klaus (2006). Turvallisuusviranomaisten toimivaltuussäännösten uudistamistarpeet. Helsinki: Sisäasiainministeriön julkaisuja 32. Saatavilla 25.4.2008 osoitteesta:

<http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/vwByTema/91C23DFC4E459764C225719C0031D299?OpenDocument>

Hiden, Mikael (1999). Perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä. Teoksessa: Perusoikeudet Suomessa 1-27. Toim. Liisa Nieminen. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Husa, Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.

- Husa, Jaakko, Anu Mutanen & Teuvo Pohjolainen (2001). Kirjoitetaan juridiikkaa. Saarjärvi: Talentum Media Oy.
- Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2002). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Saarjärvi: Talentum Media Oy.
- Koskinen, Seppo & Heikki Kulla (2005). Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Kulla, Heikki (2003). Hallintomenettelyn perusteet. Kuudes, uudistettu painos. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Laakso, Seppo (1990). Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki: Valtion kehittämiskeskus, Valtion painatuskeskus.
- Loman, Timo (1997). Poliisin oikeudesta käyttää voimakeinoja. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Majanen, Martti (1979). Yksityishenkilön oikeudesta voimakeinojen käyttöön: rikosoikeudellinen tutkimus. Helsinki:
- Mäenpää, Olli (2000). Hallinto-oikeus. Kolmas laitos. Helsinki: WSOY Lakitieto.
- Nuutila, Ari-Matti (1995). Rikosoikeuden ABC-kirja. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Rikos- ja prosessioikeuden sarja A:21.
- Pellonpää, Matti (2005). Euroopan ihmisoikeussopimus Neljäs, uudistettu painos. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Savikuja, Jari (2005). Johdatus yhteiskuntapolitiikkaan. Kolmas, uudistettu painos. Joensuu: Joensuun yliopisto.

Scheinin, Martin (1991). Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Sinisalo, Kari (1971). Poliisin toimivallan määräytyminen. Vammala: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Sinisalo, Kari (1973). Poliisi. Poliisioikeuden perusteet. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Suviranta, Outi (1996). Virkamiehen ratkaisutoiminta ja Euroopan yhteisön oikeus: tutkimus Euroopan unionin jäsenyyden vaikutuksesta virkamiehen ratkaisutoiminnan oikeudellisen ohjauksen rakenteeseen. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Tolonen, Hannu (2003). Oikeuslähdeoppi. Helsinki. WSOY Lakitieto.

Tuori, Kaarlo (1998). Julkisesta yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä. Oikeustiede XXXI, s. 295–348. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Vienola, Ville (2003). Poliisin voimankäytön rikosoikeudellinen arviointi. Helsingin yliopiston julkaisematon oikeusnotaari-tutkielma.

Viljanen, Veli-Pekka (2001). Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.

ARTIKKELIT

Halijoki, Juha (2004). Kiinniotto-oikeus ja itseapu: Jokamiehen kiinniotto-oikeutta ja itseapua koskevien pakkokeinolain säännösten tarkastelua. Defensor Legis N:o 2: 183–215.

Kulla, Heikki (1999). Pragmatismi hallinto-oikeudessa. Lakimies 4: 1-12.

- Laakso, Seppo (1999). Suhteellisuusperiaate yhteisöoikeudessa. *Lakimies* 6-7: 1080–1091.
- Lavapuro, Juha (2000). Yleinen järjestys ja turvallisuus: kollektiivinen hyvä. *Lakimies* 3: 412–422.
- Lehtimaja, Lauri (1999). Eduskunnan oikeusasiamies perus- ja ihmisoikeuksien valvojana. *Lakimies* 6-7: 897–907.
- Lindstedt, Jukka (2007). Turvallisuus, kontrollipolitiikka ja laillisuusvalvonta. *Lakimies* 7-8: 1006–1037.
- Neiglick, Kirsi (2004). KLOONIEN PALUU – poliisin toimivaltuuksien kehittymisestä Suomessa. *Oikeus* (33); 1: 25–37.
- Nuotio, Kimmo (2005). Mitä törkeämpi rikos, sen ankarampi rangaistus - suhteellisuusperiaatteesta rikosoikeudessa. *Oikeus* (34); 2: 178–184.
- Nuotio, Kimmo (2006). Merkitseekö poliisimiehen oikeus hätävarjeluun oikeusturvaaukkoa? Julkaistu Edilexissä. Saatavilla 25.4.2008: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3431.pdf>.
- Pohjolainen, Teuvo (1999). Perusoikeudet ja järjestyksenvalvonta. *Lakimies* 6-7: 932–942.
- Tuori, Kaarlo (1999a). Perustuslakiuudistus ja hallinto-oikeus. *Lakimies* 4: 530–540.
- Tuori, Kaarlo (1999b). Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? *Lakimies* 6-7: 920–931.
- Tuori, Kaarlo (2004). En sista tillflyktsort för polisens allmänna befogenhet. *JFT* 3-4: 492–516.

Viljanen, Jukka (2004). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja yleiset opit. Lakimies 3: 521–525

VIRALLISLÄHTEET

HE 14/1985 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi pakkokeinolaiksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 57/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 148/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 34/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 44/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 167/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

HaVM 5/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.

HaVM 20/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

LaVM 28/2002 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 15/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 15a/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 5/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta.

PeVL 11/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta.

PeVL 55/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

OIKEUSKÄYTÄNTÖ

Ok 27/1987

KKO 1993: 50

Eoak 836/1997

Eoak 1822/2000

Eoak 2095/2000

Ok 483/2002

Eoak 1445/2003

KKO 2004: 75

Eoak 456/2006

Eoak 1836/2007