

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

Jani Ortamala

POLIISIN TOIMIVALTA KOTIRAUHAN RAJOITTAMISESSA

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2009

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

ORTAMALA, JANI: POLIISIN TOIMIVALTA KOTIRAUHAN RAJOITTAMISESSA

Pro gradu -tutkielma, 70 s.

Julkisoikeus

Huhtikuu 2009

Pro gradu -tutkielmani tutkii kotirauhan suojaa peruslaillisena perusoikeutena sekä toisaalta poliisin toimivaltaa ja toimivaltuuksia kotirauhan suojan rajoittamisessa. Kotirauha on perustuslakiin kirjattu subjektiivinen perusoikeus, joka ei kuitenkaan voi olla ehdoton sillä tavalla, että jokin muu perusoikeus jäisi kotirauhan suojan varjoon. Kotirauhan suojaan, kuten muihinkin perusoikeuksiin ja niiden rajoittamiseen liittyvät tietyt vaatimukset ja kriteerit. Tutkin työssäni näitä rajoittamisen kriteerejä ja vertailen niitä poliisin toimivaltaa ja toimivaltuuksia säätelevän voimassaolevan lain kannalta. Tutkimus on siten oikeusdogmaattinen, eli miten voimassaoleva lainsäädäntö toteutuu kotirauhan suojan rajoittamisen reunaehtojesisällä. Tutkielman pääasiallisina lähteinä on käytetty perusoikeuksiin liittyvää lainsäädäntöä esitöineen, poliisin toimintaa säätelevä lainsäädäntö esitöineen sekä oikeuskirjallisuus perusoikeuksien osalta. Tutkimuksen tulosten mukaan poliisin toimivallan ja toimivaltuuksien säätelevä lainsäädäntö toteuttaa hyvin perusoikeuksien rajoittamisen ehtoja. Lainsäädäntö on tarpeeksi selkeää ja tarkkarajaista, jotta perusoikeuden noudattaminen toi toteutua.

SISÄLLYS

KANSILEHTI	I
TIIVISTELMÄ.....	II
SISÄLLYS	III
LÄHTEET.....	V
KIRJALLISUUSLÄHTEET	V
VIRALLISLÄHTEET	VII
1. JOHDANTO.....	1
1.1 JOHDATUSTA AIHEESEEN	1
1.2 PERUSTUSLAKI.....	5
1.2.1 HISTORIAA.....	5
1.2.2 MÄÄRITELMÄ.....	7
1.3 PERUSOIKEUS	9
1.3.1 PERUSOIKEUDEN MÄÄRITTELYÄ.....	9
1.4 PERUSOIKEUKSIEN TULKINTAVAIKUTUS	13
1.5 PERUSOIKEUDEN RAJOITTAMINEN.....	18
1.6 KOTIRAUHA PERUSOIKEUTENA	23
1.7 POLIISI.....	26
1.7.1 POLIISI ORGANISAATIONA.....	26
1.7.2 POLIISIN TEHTÄVÄT	28
1.7.3 POLIISIN TOIMIVALTA.....	29
1.7.4 POLIISIN PAKKOKEINOT KOTIRAUHAN ALUEELLA	34
2. PERUSOIKEUDEN RAJOITTAMISEN EHDOT	41
2.1 LAILLA SÄÄTÄMISEN VAATIMUS.....	41
2.1.1 OMA SUOSTUMUS KOTIRAUHAN SUOJAN RAJOITTAMISEEN	43
2.2 RAJOITUSTEN TÄSMÄLLISYYS- JA TARKKARAJAISUUSVAATIMUS	44
2.3 RAJOITUSPERUSTEEN HYVÄKSYTTÄVYYSVAATIMUS	44
2.4 RAJOITUSTEN SUHTEELLISUUSVAATIMUS	48
2.5 PERUSOIKEUDEN YDINALUEEN KOSKEMATTOMUUSVAATIMUS....	49
2.6 OIKEUSTURVAVAATIMUS.....	52
2.7 IHMISOIKEUSVELVOITTEIDEN NOUDATTAMISEN VAATIMUS	52

IV

2.8 PERUSOIKEUKSIEN LAKIVARAUKSET	53
3. POLIISI KOTIRAUHAN RAJOITTAJANA	57
3.1 POLIISIN TOIMIVALTA KOTIRAUHAN RAJOITTAMISESSA	57
4. POLIISIN TOIMIVALLAN PERUSTUSLAINMUKAISUUDEN TARKASTELUA	61
4.1 YLEISTÄ	61
4.2 JOHTOPÄÄTÖKSET	68

LÄHTEET

KIRJALLISUUSLÄHTEET

Alexy, Robert: Theorie der Grundrechte. Suhrkamp. Frankfurt am Main 1986. (Alexy 1986)

Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki - Scheinin, Martin - Tuori, Kaarlo - Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Werner Söderström lakitieto. Helsinki 1999. (Hallberg - Karapuu - Scheinin - Tuori - Viljanen 1999)

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

Helminen, Klaus - Lehtola, Kari - Virolainen, Pertti: Uusi esitutkintalakisäädäntö. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1988. (Helminen - Lehtola - Virolainen 1988)

Husa, Jaakko - Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Talentum. Helsinki 2002. (Husa - Pohjolainen 2002)

Jellinek, Georg: System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2., unveränd. Nachdr. Wissenschaftliche Buchgesellschaft. Darmstadt 1963. (Jellinek 1963)

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Iura nova. Turku 2000. (Jyränki 2000)

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus: Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Talentum. Helsinki 2003. (Jyränki 2003)

Korhonen, Rauno: Poliisin valvontakeinot ja kansalaisten yksityisyyden suoja. Edita. Helsinki 2005. (Korhonen 2005)

Koskinen, Seppo - Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. 4., uud. p. Talentum Gummerus. 2005 Helsinki. (Koskinen - Kulla 2005)

Laakso, Seppo - Suviranta, Outi - Tarukannel, Veikko: Yleishallinto-oikeus. Gummerus Kirjapaino. Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos 2006. (Laakso - Suviranta - Tarukannel 2006)

Lavapuro, Juha: Miksi perustuslaille ei pitäisi antaa etusijaa? teoksessa

Länsineva Pekka - Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun yliopisto. Turku 1998. (Lavapuro 1998)

- Länsineva, Pekka*: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2002. (Länsineva 2002)
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. 4. uud. p. WSOY. Helsinki 2003. (Mäenpää 2003)
- Niemi-Kiesiläinen, Johanna*: johdatus esitutkinta- ja pakkokeinolakeihin. Werner Söderström Lakitieto. Helsinki 2000. (Niemi-Kiesiläinen 2000)
- Ojanen, Tuomas*: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 2003. (Ojanen 2003)
- Pellonpää, Matti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. 4. uud. p. Talentum Gummerus. Helsinki 2005. (Pellonpää 2005)
- Rantanen, Jari*: Poliisin toimivallasta ja toimivaltuuksista. Edita. Helsinki 2003. (Rantanen 2003)
- Ruuska, Kirsti*: Oma tupa, oma lupa – Kotirauha ja poliisin toimivalta. Edita. Helsinki 2007. (Ruuska 2007)
- Saraviita, Ilkka*: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Talentum Gummerus. Helsinki 2005. (Saraviita 2005)
- Sinisalo, Kari*: Poliisi: poliisioikeuden perusteet. Tammi. Helsinki 1973. (Sinisalo 1973)
- Sinisalo, Kari*: Poliisin toimivallan määräytyminen. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1971. (Sinisalo 1971)
- Ståhlberg, K. J.*: Suomen hallinto-oikeus: sisäasiain hallinto. 2., uud.p. Otava. Helsinki 1931 (Ståhlberg 1931)
- Tuori, Kaarlo*: Julkisoikeuden perusteet. Forus Iuris. Helsinki 2000. (Tuori 2000a)
- Tuori, Kaarlo*: Kriittinen oikeuspositivismi. Werner Söderström Lakitieto. Helsinki 2000. (Tuori 2000b)
- Tuori, Kaarlo*: Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? Lakimies 6-7/1999 s. 920–931. (Tuori 1999)
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSOY Lakitieto. Porvoo 2001. (Viljanen 2001)

VIRALLISLÄHTEET

Hallintolaki 434/2003.

Esitutkintalaki 449/1987.

Oikeudenkäymiskaari 4/1734.

Pakkokeinolaki 450/1987.

Poliisilaki 493/1995.

Rikoslaki 39/1889.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Valtion virkamieslaki 750/1994.

Asetus esitutkinnasta ja pakkokeinoista 575/1988.

Valtion virkamiesasetus 971/1994.

PeVL 5/1994 vp - HE 291/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 5 hallituksen esityksestä valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta. Asiakirjat.

PeVL 15/1994 vp - HE 57/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 15 hallituksen esityksestä poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Asiakirjat.

PeVM 25/1994 vp - HE 309/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. Asiakirjat.

PeVL 8/1994 vp - HE 22/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 8 hallituksen esityksestä telekuuntelua ja -valvontaa sekä teknistä tarkkailua koskevaksi lainsäädännöksi. Asiakirjat.

PeVL 35/1997 vp - HE 183/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 35 hallituksen esityksestä ampuma-aselaiksi ja laiksi poliisilain 23 §:n sekä laiksi poliisin henkilökistereistä annetun lain 19 ja 20 §:n muuttamisesta. Asiakirjat.

PeVL 12/1998 vp - HE 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 12 hallituksen esitykseen laeiksi rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain, tutkintavankeudesta annetun lain, pakkokeinolain ja kansanterveyslain muuttamisesta. Asiakirjat.

VIII

PeVL 5/1999 vp - HE 34/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 5 hallituksen esitykseen laiksi poliisilain muuttamisesta. Asiakirjat.

PeVL 19/2000 vp - HE 39/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 19 hallituksen esitykseen laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Asiakirjat.

PeVL 36/2002 vp - HE 52/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 36 hallituksen esitykseen laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain sekä eräiden näihin liittyvien lakien muuttamisesta. Asiakirjat.

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

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. Asiakirjat.

Suomen säädöskokoelma 969 - 972 / 1995.

Perusoikeuskomitean mietintö 1992:3. Komitean mietintö perusoikeusjärjestelmän uudistamisesta kokonaisuudessaan. Oikeusministeriö. Helsinki 1992.

EOAM 29.6.2006. D 2716/4/05.

AOK 29.8.1997. D 9/1/1997.

AOK 3.5.2001. D 226/1/2000.

1. JOHDANTO

1.1 JOHDATUSTA AIHEESEEN

Pro gradu-tutkielmani käsittelee kotirauhan suojaa perustuslain tarkoittamana perusoikeutena sekä toisaalta poliisin toimivaltaa kotirauhan suojan rajoittajana. Oman poliisikokemukseni sekä julkisoikeuden opintojen yhdistäminen tuntui luontevalta jo opintojen alkuvaiheessa. Perusoikeudet alkoivat kiinnostaa opintojen edetessä ja valitsin tämän kyseisen aiheen seminaarivaiheessa itselleni. Olen tehnyt samasta aiheesta myös kandidaatin tutkinnon tutkielmani ja jatkan edelleen samaa aihetta hiukan syventäen ja laajentaen edellisiä tutkielmiani. Kotirauhaa perusoikeutena poliisin näkökulmasta ei ole tehty kovin paljon tieteellisissä tutkimuksissa, ainakaan Tampereen yliopistossa, tai muissa julkisoikeutta opettavissa yliopistoissa. Kirsti Ruuska on tehnyt samasta aihepiiristä lisenssiaatin työn Helsingin yliopistossa. Ruuskan tutkielma on kuitenkin enemmän rikosoikeudellinen tutkielma, kun itse tutkin asiaa valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Pirjo-Riitta Peura on tehnyt Tampereen yliopistoon pro gradu-tutkielman kotirauhasta vuonna 1995. Tämä tutkimus ei kuitenkaan keskittynyt poliisin näkökulmaan, vaan tutkielmassa oli enemmänkin kotirauhan perusoikeudellinen näkökulma.

Vaikka kotirauhan suoja Suomessa on jokaiselle ihmiselle kuuluva subjektiivinen perusoikeus, eli se suojaa kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia henkilöitä, sitä voidaan joutua rajoittamaan toisten perusoikeuksien suojaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi. Poliisi viranomaisena joutuu usein tilanteisiin, joissa sen harkittavaksi tulee kotirauhan suoja suhteessa johonkin toiseen intressiin, esimerkiksi hengen ja terveyden suojaan. Poliisin tehtäviin kuuluvat mm. yksilöiden oikeuksien, ennen muuta erityistä oikeudellista suojaa nauttivien perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen¹. Poliisin toiminta voi kohdistua kotirauhan suojaamiseen, mutta poliisi saattaa joutua myös rajoittamaan kotirauhan suojaaja jonkin

¹ Helminen – Kuusimäki - Salminen 1999, s. 7.

suuremman intressin vuoksi. Keskeinen osa poliisimiehen² ammattitaitoa on tuntea työtänsä koskevat toimivaltasäännökset.

Tutkielmani on luonteeltaan oikeusdogmaattinen tutkielma, eli tutkin millä tavalla poliisin toimintaa ohjaava voimassaoleva lainsäädäntö toteuttaa perusoikeuden rajoittamista ja toteutuuko rajoittaminen perustuslainmukaisesti. Kyse on siis voimassaolevan lain mukainen käytäntö, jota tutkielmani koskee.

Laki, tai oikeus on muutakin kuin vain voimassaoleva lainsäädäntö. Kaarlo Tuori on lajitellut oikeuden kolmeksi eri tasoksi. Tuorin mukaan ”kypsä” moderni oikeus on muutakin kuin vain lakikirjasta luettavia säädöksiä tai tuomioistuinratkaisuja. Näitä ilmiöitä Tuori nimittää *oikeuden pintatasoksi*, joka myrskyisän luonteensa takia on jatkuvassa muutoksessa. Pintatasolla oikeus on Tuorin mukaan aina vain ”väliaikainen välitilinpäätös, jossa puheenvuorojaan käyttävät niin lainsäätäjät, tuomarit kuin oikeustieteilijätkin” Pintatason alla sijaitsevat *oikeuskulttuurin taso* sekä *oikeuden syvärakenne*. Syvemmät kerrostumat luovat edellytyksiä, mutta samalla asettavat rajoituksia pintatason aineistolle. Oikeuskulttuurin taso on keskimäinen, välittävä kerrostuma, joka muuttuu pintatason liikettä verkkaiemmin. Sitä edustavat oikeuslähdeoppiin kuuluvat standardit, joita noudatetaan normien välisiä ristiriitoja ratkottaessa. Syvärakenne on oikeuden vakain kerrostuma. Sitä määrittävät sellaiset määritelmät, kuten oikeussubjekti ja subjektiivinen oikeus sekä esimerkiksi ihmisoikeudet yleisinä normatiivisina ideoina. Vaikka syvärakenne on vakain kerrostuma, se on siitä huolimatta altis muutoksille. Tosin tämä tapahtuu hyvin hitaasti ja muutokset lähinnä historiallisina oikeustyyppeinä.³

² Poliisimiehellä tarkoitetaan yksittäistä poliisin palveluksessa olevaa virkasuhteista henkilöä, miestä tai naista, jolla on poliisivaltuudet. Tosin perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan kantaa lausunnossaan PeVL 15/1994. Perustuslakivaliokunnan mukaan Poliisilaki (493/1995) olisi hyvinkin ollut kirjoitettavissa ilman sukupuolten erottelua merkitsevää poliisimies-käsitettä ja että hallintovaliokunnan tulisi kiinnittää asiaan tarvittavaa huomiota. Lopullisessa Poliisilaissa on kuitenkin käytetty poliisimies-termiä yleisesti.

³ Tuori 2000b, s. 163 - 216.

Poliisin toimivaltaa ja tehtäviä määritellään huomattavan paljon poliisilaisissa (493/1995). Perustuslakivaliokunta luonnehti poliisilain valtiosääntöoikeudellista merkitystä toteamalla, että ”*poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa*”⁴. Poliisin toimivaltuuksien kannalta merkityksellisinä perusoikeuksina mainittiin ennen kaikkea henkilökohtaisen vapauden ja ruumiillisen koskemattomuuden suoja, liikkumisvapaus sekä kotirauhan suoja.

Vuonna 1973 ilmestyneessä Poliisi -kirjassaan Sinisalo on pohtinut kotirauhan suojaa ja poliisin toimivaltaa seuraavasti:

*”Kotirauhan piiriin kuuluvista asioista on jo edellä ollut jonkin verran puhetta. On mm. väitetty, ettei kotirauha estä poliisia tunkeutumasta asuntoon, jos sieltä käsin häiritään yleistä järjestystä tai turvallisuutta tai jos kodissa ilmeisesti on tekeillä rikos. Mihin tämä väite voi perustua? HM 11 §:ssä sanotaan, että kansalaisten kotirauha on loukkaamaton ja että kotietsinnän edellytyksistä ja toimittamisesta säädetään lailla. Edellä on todettu, etteivät kotietsinnästä annetut säännökset koske poliisin ennakolta tapahtuvaa toimintaa tai toimintaa rikoksen teon keskeyttämiseksi. Eikö kotiin meneminen siis ole yksinkertaisesti vastoin HM 11 §:ää ja eikö sitä paitsi ole niin, ettei tällaista kotirauhaan puuttumista edes voi lailla sallia, koskei kysymys ole kotietsinnästä? Asian ”ratkaisu” on, että on vain katsottu luvan tällaiseen toimintaan seuraavan asian luonnosta. Perustuslaki ei ole voinut tarkoittaa kieltää sitä. Tässä on eräs esimerkki perusoikeussäännöksen relatiivisuudesta, jota ei itse säännöksestä näy mitenkään. Nykyään tilannetta voidaan tosin selittää melko pitkälle poliisilain säännöksistä käsin, mutta tosiasiallisesti poliisi toimi samoin jo ennen poliisilain voimaantuloa.”*⁵

Kaarlo Tuori on esittänyt kriittisessä kirjoituksessaan huolestuneisuutensa siitä suunnasta, johon perusoikeussäännösten tulkinta on viime vuosina ohjautunut. Hänen mukaansa on syytä olla huolissaan siitä, että perusoi-

⁴ PeVL 15/1994 vp, s. 1.

⁵ Sinisalo 1973, s. 129 - 130.

keuksien suojaamisella yhteiskunnan jäsenten välisissä horisontaalisuhteissa oikeutetaan niiden rajoittaminen julkisen vallan ja yksityisten välisissä vertikaalisuhteissa. Tuorin mukaan lainsäätämisvaiheessa esitetyistä kannanotoista ja tulkintalinjoista on lyhyt askel siihen, että esimerkiksi poliisin yksittäisiä toimia, joilla ei ole perustetta nimenomaisissa toimivaltasäännöksissä tai jotka jopa ovat niiden kanssa ristiriidassa, ryhdytään oikeuttamaan perusoikeusäännöksiin palautettavalla turvallisuuden ylläpitämistehtävällä.⁶

Tutkimustyöni tutkimusongelmana on, millä tavalla ja missä tilanteissa kotirauhan suojaa voidaan rajoittaa poliisin toimesta ja mistä poliisi saa toimivaltansa tällaiseen rajoittamiseen. Osakysymyksenä voidaan pitää sellaista asiaa, kuten onko voimassaoleva lainsäädäntö poliisin toimivaltan kannalta sellainen, että perusoikeuksien rajoitusedellytykset täyttyvät riittävän selvästi. Pääasiallinen lähdeaineisto tutkimuksessani on perustuslaki, poliisilaki, esitutkintalaki ja pakkokeinolaki sekä näiden lakien esityöt. Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt eri lakien valmisteluvaiheessa ovat tutkielmani kannalta ensiarvoisen tärkeitä lähdeaineistoja. Niiden lisäksi olen käyttänyt tutkielmassani kirjallisuutta hallinto-oikeuden, poliisioikeuden ja perusoikeuksien saralta. Tutkimukseni luonteesta johtuen tutkimukseen sopivaa oikeuskäytäntöä on niukasti, mutta olen käsitellyt ylimpien laillisuusvalvojien, eli valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tekemiä ratkaisuja ja kannanottoja.

⁶ Tuori 1999, s. 920 - 931.

1.2 PERUSTUSLAKI

1.2.1 HISTORIAA

Suomen perustuslaillisen historian voidaan katsoa lähteneen Ruotsinvaltan aikaan 1300-luvulta lähtien. Silloin oli voimassa *maanlakien* (1347 ja 1442) *kuninkaankaarien* muodossa tavanomaisoikeuden kirjaanpanoja, jotka sisälsivät määräyksiä kuninkaan valitsemisesta, kuninkaan neuvostosta, verovapautta nauttivien rälssimiesten oikeuksista sekä rahvaan suojasta kuninkaanrauhan rikkomista vastaan. Siihen sisältyi myös kuninkaan vala, jolla kuninkaan oli luvattava puoltaa oikeutta ja totuutta, olla antamatta lakia kansalle ilman sen suostumusta ja pidättäytyä ottamasta kenenkään omaisuutta ilman laillista oikeutusta. Vastaavasti oli rahvaan puolestaan vannottava uskollisuudenvala kuninkaalle. Nämä kuninkaanvalat ja uskollisuuden valat voidaan katsoa olevan kuninkaan ja säätyjen välisiä sopimuksia, jotka olivat voimassa asianomaisen monarkin hallituskauden aikana.

1634 valtiosäädyt vahvistivat erityisen asiakirjan, *hallitusmuodon*, sääntelemään sitä, kuinka hallitusta oli hoidettava kuninkaan alaikäisyyden tai ulkomaanmatkan aikana. Vuoden 1719 hallitsijan vakuudessa monarkki sitoutui aina suostumaan siihen, mitä valtakunnan säädyt päättävät. Tämä oli keskeinen muutos, jolloin poliittisen vallan painopiste siirtyi hallitsijalta neuvostoon ja sittemmin valtiosäädyle. Tämän ajan hallitusmuoto ja valtiopäiväjärjestys olivat aikaansa nähden varsin moderneja asiakirjoja, mutta Kustaa 3:n vuonna 1772 toimeenpanema kumous suisti Ruotsin ja sen mukana Ruotsin suomalaiset maakunnat Euroopan valtiokehityksen kärjestä. Säädyt painostettiin hyväksymään hallitusmuoto, joka nosti kuninkaan säätyjen tilalle johtavaksi valtiomahdiksi. Samalla kaikki perustuslakeina pidetyt säädökset kumottiin.

Venäjän sotajoukkojen miehitettyä suomalaiset maakunnat Venäjän keisari hyväksyi vuonna 1809 maakunnille erillishallintomallin. Niistä muo-

dostettiin Suomen suuriruhtinaskunta osana Venäjän valtakuntaa. Suomalaisen käsityksen mukaan valtiona voitiin pitää myös sisäisesti suvereenia yksikköä, vaikka ulkoisesti se ei sitä ollutkaan. Suuriruhtinaskuntaa hallittiin 1860-luvulle saakka kutsumatta koolle Suomen valtiosäätyjä. Krimin sodan (1853 - 1856) jälkeen Venäjän hallitsija palkitsi suomalaisen sodan aikana osoittaman lojaalisuuden valtiosääntöisillä myönnytyksillä. Keisari kutsui koolle Suomen säätyjen edustajat ja vahvisti vuonna 1869 säätyjen hyväksymän ja perustuslaiksi nimetyn *valtiopäiväjärjestyksen*. Perustuslaeille vahvistettiin valtiopäiväkäsittelyä varten erityinen sääntämis- ja muuttamisjärjestys.

Vuonna 1906 Suomen säätykokous hyväksyi suuriruhtinaskunnalle ensimmäisen nykyaikaisen perustuslain, *valtiopäiväjärjestyksen*, joka koski yksikamarisen eduskunnan asettamista, organisaatiota ja toimintatapoja. Uuden yksikamarisen edustuslaitoksen toiminta oli tuskin päässyt käyntiin, kun kriisi Venäjän suhteissa taas jäädettiin Suomen autonomian.

Suomen itsenäistymisvaiheessa oli yhteiskunnallisen, valtiollisen ja ideologisen hämmennyksen kausi. Käsitykset siitä, miltä osin perustuslait olivat edelleen voimassa, olivat hajanaiset. Perustuslaillisen epävarmuuden kausi päättyi 1919 *hallitusmuodon* hyväksymiseen. Hallitusmuoto tunnusti kansansuvereenisuuden ja tasavaltaisuuden periaatteet. Hallitusmuodossa oli myös luku ”kansalaisten yleisistä oikeuksista”. Perusoikeusluettelo koostui pääasiassa vapausoikeustyyppisistä säännöksistä, mutta siinä oli lisäksi muutama tasa-arvosäännös, säännös työvoiman turvasta ja säännös oikeudesta maksuttomaan kansakouluopetukseen. Valtiopäiväjärjestys korvattiin vuoden 1928 *valtiopäiväjärjestyksellä*, joka piti pääpiirteisään vanhan sääntelyn voimassa. Perustuslakeina voimassa olevien säädösten määrä vakiintui neljäksi, kun 1922 annettiin lisäksi kaksi uutta perustuslakia, laki ministerien oikeudellisesta vastuusta ja sen toteuttamisesta päättävästä valtakunnanoikeudesta.

Pääperustuslakien, hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen tekstiin puututtiin säädösmuutoksia ennen vuotta 1970 noin 40 kertaa, mutta ne olivat

valtiollisen järjestysmuodon kannalta lähinnä toisarvoisia. Perustuslakien kokonaisuudistusta tarkoittava hanke pantiin ensi kerran vireille vuonna 1969. Uudistuksen tarpeellisuus lähti liikkeelle demokratian lisäämisestä, mihin liittyi myös perusoikeusjärjestelmän uudistaminen. Uudistamisen järjestämiseksi muodostettiin erityinen komitea, mutta kokonaisuudistus-hanke jäättyi erilaisten hankaluuksien ja erimielisyyksien johdosta. Sitä vastoin perustuslakien osauudistuksia laadittiin useita ja perusoikeus-säännökset uudistettiin kokonaisuudessaan lainsäädännöllä, joka tuli voimaan 1.8.1995⁷.

Vuonna 1996 hallitus asetti komitean laatimaan ehdotusta uudeksi perustuslaiksi. Komitea antoi mietinnön hallitukselle, jossa ehdotus muutti hie-man muotoaan. Eduskunta hyväksyi suomen perustuslain ensimmäisen kerran 12.2.1999 ja edustajainvaalien jälkeen uudelleen 4.6.1999. Tasa-vallan presidentti vahvisti uuden perustuslain ja se astui voimaan 1.3.2000. Uutta perustuslakia 731/1999 voidaan kutsua voimaantuloajan-kohdan mukaan vuoden 2000 perustuslaiksi.⁸ Vuoden 1995 perusoikeus-uudistuksen sisältö siirrettiin käytännössä sellaisenaan vuoden 2000 pe-rustuslakiin, sen 2. lukuun.

1.2.2 MÄÄRITELMÄ

Perustuslaki on nimensä mukaisesti valtion oikeudellisena perustana. Se järjestää valtionorganit, perustaa niiden toimivallan ja määrää, millaises-sa menettelyssä tätä toimivaltaa käytetään. Samalla perustuslaki vahvis-taa kansalaisten oikeusaseman perusteet ja määrittelee, mikä on julkista ja mikä yksityistä. Perustuslaki on säännös, joka on hyväksytty perustus-lainsäätämisyksessä ja joka nimeää itsensä perustuslaiksi⁹.

Perustuslain säätämällä asetetaan normeja. Se suuntautuu ensi sijassa siihen, miten asiat pitää olla, ei siihen, miten asiat ovat. Koska perustus-laki sääntelee asioita hyvin laajalta alueelta, on se kirjoitettu abstraktiin

⁷ Säädek 969 - 972/1995.

⁸ Jyränki 2000, s. 6 - 28.

⁹ Jyränki 2003, s. 214.

muotoon. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi perustuslaiksi otti kantaa kirjoittamistapaa koskeviin periaatteisiin. Sen mukaan *perustuslaki on hierarkkisesti ylemmänasteinen oikeusjärjestyksen säädös ja samalla myös keskeinen kansallinen symboli. Tämän vuoksi sen perustuslain käyttämien ilmaisujen tulee olla juhlavampia kuin muissa laeissa. Esityksen mukaan perustuslaissa tulee pyrkiä tietynlaiseen jyrkyyteen: perustuslain tekstin tulee olla pysyvämpää kuin muun lainsäädännön. Tämä edellyttää myös sitä, että uusi hallitusmuoto kirjoitetaan riittävän yleiseen muotoon, ilman vanhentumiselle alttiita teknisluonteisia säännöksiä tai yksityiskohtia*¹⁰.

Valtiosuvereenisuuden periaatteeseen sisältyy ajatus, että koko oikeusjärjestys nousee yhdestä lähteestä suvereenin tahdosta. Hierarkia-opin merkittävä tehtävä on teoreettisen perustan luominen perustuslain määräävälle asemalle koko oikeusjärjestyksen ja kaiken julkisen toiminnan piirissä. Oikeusjärjestyksen ykseys on siinä, että minkä tahansa normin tuottaminen ja siten myös normin voimassaolo on aina palautettavissa toiseen, siis ylempään normiin. Lopulta kaikki normit yhtyvät kokonaisuudeksi, yhden ainoan normin alaisuudessa.¹¹ Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi perustuslain suojaamat perusoikeudet ovat suojattuja, ellei niihin sisälly rajoituslausekkeita.

¹⁰ HE 1/1998 vp, s. 20.

¹¹ Jyränki 2003, s. 307 - 308.

1.3 PERUSOIKEUS

1.3.1 PERUSOIKEUDEN MÄÄRITTELYÄ

Muodollisen määritelmän mukaan perusoikeus on perustuslaissa, kuten esimerkiksi Suomen perustuslaissa, taattu yksilön oikeus. Kun perusoikeudet ovat nimenomaan perustuslaissa turvattuja oikeuksia, niihin liittyy perustuslain tasoisuudesta ja korotetusta lainvoimasta johtuen erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne. Korotettu lainvoima tarkoittaa sitä, että perustuslain säätäminen, muuttaminen ja kumoaminen ovat vaikeammin toteutettavissa kuin tavallisten lakien¹². Vain perustavanlaatuiset, erityisen tärkeät oikeudet ovat perusoikeuksia. Niiden tulee lisäksi olla yleisiä, kaikille periaatteessa yhdenvertaisesti kuuluvia. Perusoikeudet ovat sitovia oikeussääntöjä, samalla tavalla kuin muutkin perustuslainsäännökset: julkinen valta on velvoitettu turvaamaan niiden toteutuminen¹³.

Perusoikeudet voidaan luokitella yksilön ja valtion aseman keskinäisen suhteen perusteella. Tämä vertikaalinen vaikutussuunta on usein esitetty saksalaisen Georg Jellinekin kehittelemän jaottelun avulla, jonka mukaan kansalaisen oikeusasema suhteessa valtioon voi olla neljänlainen:

1. *status passivus*, yleinen velvollisuus noudattaa lakia
2. *status aktivus*, kansalaisen osallistumisvaade julkiseen päätöksentekoon
3. *status negativus*, oikeus vaatia, ettei valtio estä kansalaisen tiettyjä toimintoja, kuten rajoita hänen toimintavapauttaan tai heikennä oikeusasemaa
4. *status positivus*, oikeus valtion positiivisiin suorituksiin.¹⁴

Vertikaalinen vaikutussuunta on siten kaksisuuntainen ja vaikuttaa sekä yksityiseen ihmiseen että julkiseen valtaan ja näiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

¹² Ojanen 2003, s. 3 - 4.

¹³ Jyränki 2000, s. 275.

¹⁴ Jellinek 1963, s. 81 - 93.

Perustuslain yksittäiset perusoikeudet ryhmitellään oikeuskirjallisuudessa usein neljään ryhmään:

1. osallistumisoikeudet
2. vapausoikeudet ja oikeusturva
3. yhdenvertaisuusoikeudet
4. taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet.

Ryhmittelyn perusteena on ajatus siitä, että jokainen perusoikeus vertikaalisessa suunnassa liittyy ensi sijassa vain yhteen edellä mainituista oikeusasemista.¹⁵

Kolmannen jaottelun mukaan perusoikeudet jaotellaan vielä niiden iän perusteella. Hallbergin mukaan tällä perusoikeuksien luokittelulla pyritään kuvaamaan lähinnä perusoikeusajattelun kehitysvaiheita eikä luokittelulla ole oikeudellista merkitystä. Ensimmäisen sukupolven muodostavat oikeudet, joita nimitetään vapausoikeuksiksi, esimerkiksi henkilökohtainen vapaus. Oikeuden sisältönä on se, että julkinen valta eli valtio pidättäytyy puuttumasta yksilön toimintavapauteen. Vapausoikeudet ovat muodostuneet jo 1700-luvun loppupuolella Ranskassa ja Pohjois-Amerikassa. Toisen sukupolven perusoikeuksia ovat ns. TSS-oikeudet eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Niissä julkiselta vallalta edellytetään myös aktiivista toimintaa oikeuksien toteuttamiseksi. Nämä toisen sukupolven perusoikeudet ja niiden merkitys ovat korostuneet ensimmäisen maailmansodan jälkeen. Kolmantena perusoikeuksien sukupolvena pidetään kollektiivisia oikeuksia, kuten oikeutta rauhaan, kansojen itsemääräämisoikeutta sekä vähemmistöoikeuksia. Näistä yhteisöllisistä perusoikeuksista on alettu puhua 1950-luvulta alkaen siirtomaiden itsenäistymispyrkimysten yhteydessä. Luontoa koskevat oikeudet voidaan katsoa olevan neljättä sukupolvea. Niille on kuitenkin yhteistä kolmannen sukupolven oikeuksien kanssa se, että niissä oikeuksien subjektina on ihmisryhmä tai luonto eikä yksityinen ihminen.¹⁶

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksella laajennettiin perusoikeussäännösten suojaamaa henkilöpiiriä. Aikaisemmin entisessä hallitusmuodon 2

¹⁵ Jyränki 2003, s. 458.

¹⁶ Hallberg - Karapuu - Scheinin - Tuori - Viljanen 1999, s. 72 - 73.

luvussa oli turvattu perusoikeudet vain Suomen kansalaisille. Nyt perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeudet kuuluvat kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville luonnollisille henkilöille, riippumatta iästä, kansalaisuudesta tai muusta vastaavasta seikasta. Henkilöpiirin laajentamiseen vaikuttivat Suomen kansainväliset ihmisoikeussopimukset, jotka velvoittivat jäsenvaltioita kunnioittamaan ja takaamaan sopimusten sisältämät ihmisoikeudet kaikille ihmisille riippumatta kansallisuudesta. Tietyt perustuslain perusoikeudet on kuitenkin tunnustettu vain Suomen kansalaisille tai täysi-ikäisille, kuten äänestys oikeus.¹⁷

Kuten Jellinekin kehittelemästä jaottelustakin voidaan huomata, perusoikeuksilla on kahdenlainen luonne. Sama voidaan havaita perusoikeusuudistuksen esitöistä: perusoikeussäännökset ovat sellaisia, jotka toisaalta rajoittavat eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä ja joista toisaalta voidaan johtaa myös lainsäätäjään kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita. Lainsäätäjään kohdistuu ensinnäkin vaatimus ja velvollisuus olla rajoittamatta sekä kunnioittaa perusoikeuksia eli olla loukkaamatta niitä. Tämän lisäksi perusoikeudet velvoittavat myös julkista valtaa aktiivisuuteen. Esitöiden mukaan ei ole riittävää, että julkinen valta vain pidättäytyy puuttumasta niihin. Sen täytyy myös aktiivisesti suojella perusoikeuksia ulkopuolisilta uhkilta. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös on useasti ollut pääperusteluna sille, että tiettyä perusoikeutta on asiallisesti rajoitettu muiden ihmisten oikeusaseman turvaamiseksi. Sen nojalla on katsottu mahdolliseksi säätää merkittäviä rajoituksia mm. ihmisten vapauteen ja kotirauhaan¹⁸. Vielä tämän lisäksi useat yksittäiset perusoikeudet on kirjoitettu julkiseen valtaan kohdistuviksi turvaamisvelvoitteiksi. Näissä on kysymys lainsäätäjään kohdistuvasta toimintavelvoitteesta, eivätkä ne ole suoraan sovellettavissa sellaisenaan tuomioistuimissa tai muissa viranomaisissa.¹⁹

¹⁷ Ojanen 2003, s. 35 - 36.

¹⁸ Saraviita 2005, s. 132.

¹⁹ Hallberg - Karapuu - Scheinin - Tuori - Viljanen 1999, s. 685 - 687.

Kotirauhan suoja perusoikeutena kuuluu oikeuskirjallisuudessa esiintyvän jaottelun toiseen ryhmään, eli se on vapausoikeuden luonteinen oikeus. Kotirauhan suoja on kirjoitettu perustuslakiin subjektiivisen oikeuden muotoon ”jokaisen kotirauha on turvattu”. Subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan lakisääteistä oikeutta, etua tai palvelua, jonka hallintoelin on velvollinen myöntämään tai muuten järjestämään oikeuden täyttävälle henkilölle. Tällaisen subjektiivisen oikeuden keskeinen piirre on, että viranomaiselta puuttuu itsenäinen harkintavalta päättäessään oikeuden toteutumisesta. Jokaisella, joka täyttää oikeuden edellytykset, on toisin sanoen oikeus saada myönteinen päätös oikeutta tai etua koskevaan hakemukseensa tai vaatimukseensa.²⁰

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli lisätä perusoikeussäännösten soveltamisedellytyksiä lainsäätämismenettelyn ulkopuolella tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä parantaa yksityisten ihmisten mahdollisuutta vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeusäännöksiin. Perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että julkinen valta ainoastaan pidättäytyy puuttumasta perusoikeuksiin. Usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta. Säännöksissä ei ole mainittu keinoja, joilla julkisen vallan tulee toteuttaa turvaamisvelvollisuuttaan, vaan keinot jäävät kussakin tapauksessa erikseen harkittavaksi.²¹

²⁰ Mäenpää 2003, s. 196.

²¹ Viljanen 2001, s. 2 - 9.

1.4 PERUSOIKEUKSIEN TULKINTAVAIKUTUS

Perusoikeuksien sääntely lähtökohtana on ollut yksilön vapauspiirin suojaaminen valtiovallan taholta tulevilta puuttumisilta. Kaikki julkisen vallan käyttö ei ole palautettavissa vain valtion toiminnaksi ja siksi useissa perusoikeussäännöissä on käytetty käsitettä ”julkinen valta” velvoitettuna tahona. Perusoikeussäännökset ulottavat siten vaikutuksensa muuhunkin julkiseen toimintaan kuin valtion nimissä tapahtuvaan, kuten kuntien, kuntayhtymien, evankelisluterilaisen kirkon ja Ahvenanmaan maakunnan. Lainsäätäjään perusoikeussäännökset kohdistuvat monella eri tavalla. Ne eivät pelkästään rajoita eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä, vaan niistä voidaan johtaa myös lainsäätäjään kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita lainsäädännön kehittämiseksi. Eduskunnan perustusvaliokunta on erityisesti 1980-luvulla siirtänyt painopistettä lakiehdotusten säätämisjärjestyksen muodollisesta valvonnasta yhä enemmän aineellisen perusoikeus-suojan suuntaan.²²

Lakien perustuslainmukaisuuden kontrolli on Suomessa vakiintunut eduskunnan perustusvaliokunnan suorittamaan ennakkolliseen valvontaan. Perustusvaliokunnan tehtävänä on valmistella sinne lähetetyt asiat, jotka koskevat perustuslain säätämistä, muuttamista, selittämistä, tai kumoamista taikka perustuslain kanssa läheisessä yhteydessä olevaa lainsäädäntöä. Perustuslakivaliokunnalla on käytännössä huomattava asema perustuslakien, myös perusoikeussäännösten, tulkitsijana. Perustuslakivaliokunnan suorittamaa tehtävää kutsutaan ennakkolliseksi perustuslainmukaisuuden valvonnaksi.

Perusoikeuksien tulkintavaikutus tarkoittaa perusoikeussäännöksen vaikutusta muiden oikeusnormien tulkintaan. Se merkitsee, että tavallisia lakeja ja alemmanasteisia säädöksiä on viranomaisissa ja tuomioistuimissa tulkittava perusoikeusmyönteisellä tavalla. Tulkintavaikutus on yksi perusoikeussäännösten käytännön oikeuselämän tärkeimmistä vaikutuk-

²² Hallberg - Karapuu - Scheinin - Tuori - Viljanen 1999, s. 56.

sista.²³ Tällöin ei ole kysymys perusoikeussäännösten suorasta soveltamisesta, vaan niiden vaikutuksesta muiden, lähinnä alemmanasteisten säännösten tulkinnassa.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä asetettu tavoite siitä, että perusoikeussäännöksiin tukeudutaan muun muassa tuomioistuinten ja lainvalvojen toiminnassa, alkaa toteutua. Nämä elimet ovat pyrkineet ottamaan toiminnassaan vakavasti huomioon perustuslain 22 §:n julkiselle vallalle asettaman velvollisuuden turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Perusoikeusjuridiikasta on tullut vähitellen merkittävä osa normaalijuridiikan arsenaalia. Perusoikeusargumentteihin tukeutumista ei nykypäivänä mielletä enää astumisena normaalin juridisen kehityksen ulkopuolelle.²⁴

Lainsäätäjän toimintaan keskittynyt lähestymistapa perusoikeuksiin tuli Lavapuron mukaan tiensä päähän. Ihmisten mahdollisuudet vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäännöksiin tuomioistuimissa ja viranomaisissa ovat jatkuvasti parantuneet. Kehitys oli osaltaan tulosta perusoikeusuudistuksesta ja perusoikeuksien suorasta sovellettavuudesta. Demokratiaperiaatteen mukaan perustuslainmukaisessa laintulkinnassa on vaarana se, että uudet tulkinnat saattavat pitkällä aikavälillä liukuvasti johtaa perustuslakia myöhäisempien lainsäännösten syrjäyttämiseen perustuslain perusteella. Demokratiaperiaatteen kannalta tätä pidetään yleensä ongelmallisena sen vuoksi, että perusoikeudet sisältävät niin tärkeitä ja suoria kytkentöjä yhteiskunnan poliittisiin ja moraalisiin valintoihin, että niitä koskevat päätökset tulisi jättää sellaiselle elimelle, joka on välittömästi poliittisessa vastuussa näiden päätösten sisällöstä. Riippumattomilla tuomioistuimilla, toisin kuin eduskunnalla, ei tällaista asemaa ole. Tämän takia tuomioistuinten ei Lavapuron myöskään pitäisi tällaista päätöksiä tehdä.²⁵

²³ Hallberg - Karapuu - Scheinin - Tuori - Viljanen 1999, s. 85.

²⁴ Lämsineva 2002, s. 73.

²⁵ Lavapuro 1998, s. 90 - 91.

Perusoikeusargumentteihin voidaan lainkäytössä tukeutua hyvin monin eri keinoin. Se, millaisen vaikutuksen perusoikeudet jossakin yksittäisessä ratkaisutilanteessa saavat, riippuu siitä, mistä perusoikeudesta tai perusoikeuksista kulloinkin on kysymys. Erot eri perusoikeuksien välillä voivat olla hyvin merkittäviä.

Osa perusoikeuksista on kirjoitettu täsmälliseen muotoon, joten niihin tukeutuminen suoraan itsenäisenä ratkaisuperusteena konkreettisisissa päätöksentekotilanteissa on melko selvää.²⁶ Toisaalta osa perusoikeuksista on muotoiltu melko avoimemmin, joten suora soveltaminen lainkäytössä ei niiden kohdalla välttämättä tule kysymykseen.²⁷ Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että nämä perusoikeussäännökset olisivat lainsoveltamistoiminnan kannalta jotenkin merkityksettömpiä, kuin täsmällisemmin muotoillut säännökset. Tällaisten perusoikeuksien vaikutus lainsoveltamistilanteissa ilmenee yleensä tulkintavaikutuksena.

Yksittäisen oikeusjutun yhteydessä pelkästään avoimiin toimeksiantoihin ja edistämisvelvollisuuksiin ei ole mahdollista perustaa tehokkaita vaateita tai tukeutua niihin päätöksenteossa. Siitä huolimatta tulkintavaikutus voi olla hyvinkin merkittävää oikeusongelman ratkaisussa. Sen takia on perusteltua sanoa, ettei perusoikeuksien suoran soveltamisen ja tulkintavaikutuksen erottamisella ole käytännössä kovin suurta merkitystä.²⁸

Perustusvaliokunta asetti perusoikeusuudistuksesta antamassaan mietinnössä PeVM 25/1995 vp, tuomioistuimelle yleisen velvollisuuden perustuslainmukaiseen tai perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan: tuomioistui-
men tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot. Vaikka valiokunta ei voi antaa tuomioistuimia koskevia sitovia suosituksia, tällainen perusoikeusmyönteinen laintulkinta on luonnollinen lähtökohta ja

²⁶ Esimerkiksi perustuslain 6.2 §:n syrjäntäkieltosäännös.

²⁷ Esimerkiksi perustuslain 19.4 §:n mukainen velvollisuus edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

²⁸ Länsineva 2002, s. 74 - 76.

vastaa oikeusjärjestyksemme yleisiä periaatteita. Tulkintatapa on vähentänyt mahdollisia perusoikeuksien ja muun lainsäädännön ristiriitatilanteita.²⁹

Perustuslain 106 § sisältää säännöksen perustuslain etusijasta: ”Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säädökselle.” Etusijasäännös koskee vain yksittäisen oikeustapauksen ratkaisutilannetta. Tuomioistuin ei voi julistaa lain säännöstä perustuslainvastaiseksi, vaan se voi ainoastaan jättää lain säännöksen soveltamatta yksittäistapauksessa. Ennen uuden perustuslain voimaantuloa hallitusmuodon 92 §:ää tulkittiin siten, että tuomioistuimilla tai hallintoviranomaisilla ei ollut oikeutta tutkia tavallisen lakien perustuslaillisuutta niin, että ne olisivat voineet jättää lain säännöksen soveltamatta ristiriitaisuuden vuoksi.³⁰

Perustuslain etusijasäännös on tarkoitettu eräänlaiseksi viimekätiseksi varmistukseksi, ettei yksittäisen tuomioistuinratkaisun sisältö muodostu ilmeisen perustuslainvastaiseksi. Ensisijainen tapa välttää ristiriidat perustuslain ja lain välillä on perustuslainmukainen tulkinta eli perusoikeusmyönteinen tulkinta. Vasta jos ristiriitaa ei ole kyetty ratkaisemaan tulkinnallisilla keinoin, tullaan perustuslain 106 §:n soveltamisalan piiriin.³¹

Perusoikeudet on otettava huomioon myös kaikessa viranomaistoiminnassa. Yksilöiden perusoikeuksien kunnioittamisella on tärkeä merkitys sellaisessa viranomaistoiminnassa, jolla on vaikutuksia yksilöiden oikeusasemaan. Tällaisissa asiayhteyksissä perusoikeudet sitovat viranomaisien toimivaltuuksien käyttöä sekä varsinaisten hallintopäätösten että tosiasiallisen hallintotoiminnan osalta.

²⁹ Hallberg - Karapuu - Scheinin - Tuori - Viljanen 1999, s. 712.

³⁰ Hallberg - Karapuu - Scheinin - Tuori - Viljanen 1999, s. 669.

³¹ Hallberg - Karapuu - Scheinin - Tuori - Viljanen 1999, s. 148.

Perustuslain 107 § sisältää säännöksen tuomioistuinten ja muiden viranomaisten velvollisuudesta olla soveltamatta asetuksen tai muun alemmanasteisen säädöksen säännöstä, joka on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Kielto koskee myös tilannetta, jossa asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perusoikeussäännöksen kanssa. Hallintoviranomaisten velvollisuus jättää säännös soveltamatta rajoittuu lähinnä tilanteisiin, joissa ristiriita perustuslain tai tavallisen lain kanssa on ristiriidaton ja perusoikeuksien abrogatio- eli syrjäyttävä vaikutus voi hallintoviranomaisissa ulottua ainoastaan asetuksiin ja tätä alemmanasteisiin säännöksiin.³²

Kansainväliset sopimukset rinnastuvat kansalliseen lainsäädäntöön, sikäli kuin ne on asianmukaisessa järjestyksessä saatettu Suomessa valtiosisäisesti voimaan. Kun määräykset on saatettu valtiosisäisesti voimaan, niiden suhde kansalliseen lainsäädäntöön ratkeaa *lex superior-*, *lex posterior-* ja *lex specialis-* normien mukaisesti. Näin ollen lailla voimaan saatettu määräys sivuuttaa kansallisen asetuksen säännöksen, kun taas pelkästään asetuksella voimaan saatettu määräys häviää kansallisen lain säännökselle.³³

Kansainvälisistä sopimuksista voidaan mainita ihmisoikeussopimukset, joista tärkeimmät ovat kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva KP-sopimus sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva TSS-sopimus. Suomi liittyi niihin vuonna 1976, jolloin ne myös saatettiin valtiosisäisesti voimaan. Toisen tärkeän sopimusparin muodostavat Euroopan neuvoston piirissä syntyneet Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja. Suomessa ne hyväksyttiin ja saatettiin voimaan vuosina 1990 ja 1991.

Ihmisoikeussopimusten merkitys oikeuslähteenä ei synny pelkästään lainsäädännölle ominaiseen vahvasti velvoittavaan vaikutukseen. Niillä on esimerkiksi yksilöitä koskevassa päätöksenteossa samantapainen tulkin-

³² Hallberg - Karapuu - Scheinin - Tuori - Viljanen 1999, s. 742 - 743.

³³ Tuori 2000a, s. 126.

tavaikutus kuin kansallisilla perusoikeussäännöksillä, eli niille on pyrittävä antamaan mahdollisimman ihmisoikeusmyönteinen tulkinta, mihin myös perustuslain 22 § velvoittaa. Sen mukaan julkisen vallan tehtävänä on turvata perusoikeuksien ohella myös ihmisoikeuksien toteutuminen.³⁴

1.5 PERUSOIKEUDEN RAJOITTAMINEN

Perusoikeudet voidaan määritellä perustuslaissa säädetyiksi yksilöille ja heidän muodostamilleen yhteisöille vahvistetuiksi oikeuksiksi³⁵. Aineellisesti perusoikeudet voidaan määritellä yksilöille perustuslaissa taatuiksi perusarvoiksi, joiden on määrä vaikuttaa yksilön hyväksi julkisen toiminnan eri lohkoilla ja sitä kautta säteillä koko yhteiskuntaan, myös yksityisten ihmisten oloihin³⁶. Jyränti tiivistää perusoikeuksien ympärillä olevat perusarvot kahteen keskeisimpään arvoon: vapauteen ja turvallisuuteen.

Perusoikeudet ovat julkisoikeudellisia normeja, jotka julkinen valta on asettanut estääkseen itseään rajoittamasta kansalaisten vapauspiiriä. Ne nähdään siten kansalaisille myönnettyinä suojakeinoina valtiota ja sen toimia vastaan. Julkisella vallalla tarkoitetaan tässä tapauksessa oikeudellisia toimijoita, joilla on lainsäädäntövalta.

Valtiovallan on kunnioitettava kansalaisten perusoikeuksia; kansalaisten toiminnanvapautta ei saa rajoittaa liikaa. Toisaalta valtion on suojeltava yksilöiden perusoikeuksia muiden loukkauksilta; kansalaisten toiminnanvapautta on kuitenkin rajoitettava jossakin määrin. Perusoikeudet eivät ole irrallisia, eikä niitä voida tulkita toisistaan irrallisina. Niistä muodostuu kokonaisuus, ja sellaisena ne on myös nähtävä esimerkiksi jonkin perusoikeuden rajoittamistilanteessa lainsäädännössä. Niitä ei voida myöskään asettaa tärkeysjärjestykseen mahdollisessa perusoikeuksien kollisiotilanteessa, vaan tällaisessa tapauksessa on suoritettava punnintaa tapauskohtaisesti. Punnintatilanteessa perusoikeudet voidaan nähdä Viljasen

³⁴ Tuori 2000a, s. 127.

³⁵ Saraviita 2005, s. 11 - 12.

³⁶ Jyränti 2003, s. 451.

mukaan optimointikäskyiksi, joiden tarkoituksena on turvata mahdollisimman hyvin kunkin ihmisen perusoikeuksien toteutuminen. Tällöin niiden periaatevaikutus korostuu, ja kollisiotilanteessa pyritään aikaansaamaan tilanne, jossa turvataan mahdollisimman hyvin kunkin perusoikeuden toteutuminen.³⁷

Suomen perustuslain 1 §:ssä on kirjattu kolme valtiosääntömme taustalla olevaa perustavanlaatuista arvoa. Ne ovat ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapaus ja oikeudet sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Yksilön oikeuksien ja vapauden turvaaminen korostaa perusoikeuksien keskeistä merkitystä valtiosäännössämme. Myös demokration vaatimukset on pidettävä mielessä perusoikeuksien soveltamisessa ja tulkinnassa, myös kollisiotilanteissa. Tämä tarkoittaa demokratian kannalta keskeisten perusoikeuksien, muun muassa osallistumis-, sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapauden erityistä suojaamista muiden perusoikeuksien tulkintatilanteissa. Erityinen suojaaminen ei tarkoita kuitenkaan muiden perusoikeuksien loukkaamista.

Aikaisemmin perusoikeuksiin on vedottu lähinnä lainsäädäntömenettelyssä ja niiden merkitys on tullut esiin säädettäessä lakeja. Niitä on pidetty käytännön kannalta hyvin etäisinä. Sittemmin perusoikeudet ovat kuitenkin saaneet yhä enemmän myös käytännön merkitystä yksityisen ihmisen näkökulmasta. Ne ovat saaneet enemmän yksilön oikeuksien luonnetta, kun perusoikeuksia on alettu soveltaa oikeusistuimissa ja hallinnossa. Perusoikeuksien hahmottaminen auttaa ihmisiä tiedostamaan omat oikeutensa suhteessa julkiseen valtaan.³⁸ Niiden suora soveltaminen tuomioistuimissa on alkanut lisääntyä ja voimistua 1980-luvulta lähtien. Tähän ovat vaikuttaneet muun muassa perusoikeuksien täsmällisempi kirjoitustapa sekä kansainväliset ihmisoikeussopimukset, joihin Suomi on sitoutunut.

³⁷ Viljanen 2001, s. 12 - 13.

³⁸ Hallberg - Karapuu - Scheinin - Tuori - Viljanen 1999, s. 32.

Itse perusoikeus-termi on tullut Suomen perustuslakiin vasta vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. Tämä ei tarkoita sitä, että maamme perustuslakiin kirjoitetut perusoikeudet olisivat vasta muutaman vuoden ikäisiä oikeuksia. Perusoikeus perustuslaissa vakuutettuna yleisenä oikeutena on vakiintunut 1870-luvulta säätyvaltiopäivien käytännöstä. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksella uudistettiin kuitenkin perusoikeussäännöstä kokonaisuudessaan. Vapausoikeuksia laajennettiin ja täsmennettiin ja lisäksi otettiin mukaan myös keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Myös ympäristöön liittyvät perusoikeudet sekä oikeusturva ovat uusia, uusimman perusoikeusuudistuksen aikaisia muutoksia. Uudistuksen tavoitteena oli yksilön turvan laajentaminen ja vahvistaminen. Yksi uudistuksen tavoitteista oli myös perusoikeuksien suoran sovellettavuuden lisääminen.

Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä todetaan, että perusoikeudet eivät voi olla yleisesti ehdottomia siten, että niitä ei saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa.³⁹ Tämä ei ole mahdollista aina, vaikka perusoikeussäännös ei sisältäisikään mitään mainintaa rajoitusmahdollisuudesta. Perusoikeuden käyttämistä täydessä laajuudessaan voi rajoittaa toisten ihmisten perusoikeudet. Yksilö ei voi vaatia niin ehdotonta suojaa perusoikeudelleen, että se johtaisi toisen ihmisen perusoikeuksien loukkaamiseen. Tällöin kahden tai useamman perusoikeuden keskinäiset kollisiotilanteet ratkaistaan pääsäännön mukaan punninnalla, jossa korostuu perusoikeuksien periaatevaikutus. Tällöin säännökset voidaan nähdä optimitilanteena, ja pyrkimyksenä on saada aikaan ratkaisu, joka turvaa mahdollisimman hyvin kaikkien osapuolten perusoikeuksien toteutumisen. Tällaisten säännösten tasapainotilanteita joudutaan ratkaisemaan sekä lakeja säädettäessä yleisellä tasolla että konkreettisesti lainsoveltamistilanteessa.

Osa perusoikeussäännöksistä on kirjoitettu kuitenkin sillä tavoin ehdottomiksi, ettei niiden rajoittaminen tavallisella lailla ole sallittua. Tällaisia ovat

³⁹ HE 309/1993 vp, s. 29.

perustuslaissa täsmällisen kiellon muotoon laaditut perusoikeussäännökset, kuten syrjäntäkielto, kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto, tai taannehtivan rikoslain kielto ja muut rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteen sisältämän kiellot. Alexyn perusoikeusnormien jaottelussa ehdottomat kiellot ovat nähtävissä säännöiksi, jotka ovat luonteeltaan joko/tai -tyyppisiä⁴⁰. Näiden sääntöjen välistä kollisiotilannetta ei voida ratkaista punninnalla, vaan konflikti voi ratketa vain siten, että toinen säännöistä lakkaa olemasta voimassa syrjäytyksen perusteella.

Osa mainituista kielloista jättää kuitenkin lainsäätäjälle jonkin verran liikkumavaraa. Esimerkiksi syrjäntäkieltosäännös kieltää eri asemaan asettamisen ”ilman hyväksyttävää perustetta”, jolloin lainsäätäjälle jää hieman harkintavapautta hyväksyttävän perusteen arviointiin. Tällaisia perusoikeuksia voidaan luonnehtia joustaviksi oikeusnormeiksi.

Perusoikeuden rajoittaminen tarkoittaa perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaaman yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein⁴¹. Yksilö ei siten voi käyttää oikeuttaan täysimääräisesti siltä osin kuin sitä on rajoitettu. Hallituksen esityksessä (309/1993) perusoikeuksien muuttamisesta otettiin kantaa perusoikeuden rajoittamiseen. Esityksen mukaan perusoikeusturvan kannalta on tärkeää, että rajoitukset kyetään pitämään mahdollisimman vähäisinä. Perusoikeusuudistuksen yksi tärkeimmistä muutoksista on ollut perusoikeuksien rajoitusarvioinnin systematisoituminen. Olennainen merkitys on ollut eduskunnan perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen valmistelun yhteydessä esittämällä luettelolla yleisistä rajoitusedellytyksistä.⁴² Luettelo käsittää seuraavat yleiset rajoittamisen vaatimukset:

1. Lailla säätämisen vaatimus: rajoitusten tulee perustua lakiin

⁴⁰ Alexy 1986, s. 71.

⁴¹ Viljanen 2001, s. 14.

⁴² Viljanen 2001, s. 7.

2. Rajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus: Rajoitusten olennainen sisältö tulee ilmetä laista.
3. Rajoitusperusteiden yleinen hyväksyttävyyysvaatimus.
4. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
5. Rajoitusten tulee olla suhteellisuusvaatimusten mukaisia.
6. Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.
7. Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.⁴³

Perusoikeusuudistuksen valmisteluvaiheessa oli esillä ajatus perusoikeuksien rajoittamista koskevan säännöksen laatimisesta perusoikeuslukuun. Tällainen yleinen rajoitussäännös kuitenkin hylättiin sen muotoiluun liittyvien ongelmien takia. Yleinen rajoituslauseke olisi voitu tulkita ensisijaiseksi perusoikeuksien rajoittamisen valtuutukseksi, vaikka alkuperäinen ajatus olikin aivan päinvastainen. Rajoituslauseke olisi jäänyt myös hyvin yleisluonteiseksi, eikä olisi kyennyt ottamaan huomioon erilaisten perusoikeuksien erityispiirteitä.⁴⁴

⁴³ PeVM 25/1994 vp, s. 4 - 5.

⁴⁴ Hallberg - Karapuu - Scheinin - Tuori - Viljanen 1999, s. 161 - 162.

1.6 KOTIRAUHA PERUSOIKEUTENA

Vanhimmat tunnetut kotirauhan rikkomista koskevat rangaistussäännökset ovat Ruotsin maakuntalakien ajalta 1200-luvulta. Tuolloin rangaistavuuden edellytyksenä oli, että toisen kodissa harjoitettiin väkivaltaa tai aiheutettiin vahinkoa. Yleisten maanlakien ja kaupunkilakien aikana kotirauhariikosten rangaistavuuden alaa laajennettiin. Väkivallan harjoittamista ei enää vaadittu. Kotirauhaan piiri käsitti aidatun talontontin lisäksi ulkoja talousrakennukset sekä aluksen. Vuoden 1734 säädetylle kotirauhan säännökselle oli nykypäivän säännöksen tapaan ominaista se, että kotirauhan suojan saaminen ei ollut riippuvainen suojan kohteena olevan paikan omistaminen. Kotirauhan suojaa nauttivat talonisännän lisäksi hänen kotiväkinsä sekä palvelusväkinsä ja vieraat. Vuoden 1889 rikoslaissa päästiin siihen vaiheeseen, että kotirauhan rikkominen, ilman väkivaltaisuutta tai omaisuuden tuhoamista, tuli rangaistavaksi.⁴⁵

Kotirauhan suoja ihmisten perusoikeutena on kirjoitettu nykyisen perustuslain 2. lukuun. Lain 10 §:n ensimmäisessä momentissa säädetään kotirauhan suoja. Sen mukaan *jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Pykälän 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.* Lisäksi 3 momentin mukaan *lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.*

Perustuslaissa ei määritellä sen tarkemmin kotirauhan suojaamaa paikkaa tai alaa. Perustuslain abstraktista kirjoitustavasta johtuen kotirauhan ja sen käsittävän alueen määrittäminen on tehtävä aiemman tulkintakäy-

⁴⁵ Ruuska 2007, s. 39 - 44.

tännön avulla. Hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta lähtee siitä, että *kotirauhan piirin alueellisen ulottuvuuden osalta voidaan viitata hallitusmuodon nykyisen 11 §:n vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön. Suojan ydinalueena on perustuslakivaliokunnan omaksuman tulkinnan mukaisesti henkilön asunto, vaikka suoja sinänsä ulottuu laajemmalle.*⁴⁶ Kotirauhan suojan piiri on rikoslaissa (531/2000) ja sen 24. luvussa määritelty luettelolla, johon kuuluvat *asunnot, lomiasunnot, ja muut asumiseen tarkoitettut tilat, kuten hotellihuoneet, teltat, asuntovaunut ja asuttavat alukset, sekä asuintalojen porraskäytävät ja asukkaiden yksityisaluetta olevat pihat niihin välittömästi liittyvine rakennuksineen.*

Ruuskan mukaan suojan ulottuvuuden määrittäminen on kotirauhan suojan muodollista määrittelyä. Kotirauhan suojan valtiosääntöoikeudellisen aineellisen sisällön Ruuska määrittelee seuraavasti: *”Kotirauhalla tarkoitetaan yksilön oikeutta saada asua rauhassa kodissaan tai muussa asuntona käytetyssä paikassa ilman, että siihen oikeuteen puututaan muuten kuin laissa olevan välttämättömäksi katsotun määräyksen nojalla ja yksilön oikeusturvatakeet riittävästi huomioiden. Puuttumiseen on oikeutettu lähtökohtaisesti vain virkavastuulla toimiva henkilö.”*⁴⁷

Kotirauhan sisällön valtiosääntöoikeudellisessa määrittämisessä on Ruuskan mielestä kysymys *asumisrauhasta, joka yksilölle tulee taata hänen kodissaan tai muussa sellaisessa paikassa, jota hän käyttää asuntonaan.* Kuitenkin kotirauhan suojaan voidaan puuttua esimerkiksi suorittamalla kotietsintä henkilöautoon, jonka ei voida katsoa soveltuvan asumiseen. Siksi näkisin, että kotirauha on muutakin kuin vain asumisrauhan antamista henkilön asuntoon. Tätä näkemystä tukee eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu, jossa hän antoi huomautuksen kantelijaan kohdistuvan toimenpiteen määränneelle komisariolle sekä toimenpiteen suorittamisesta vastuussa olleille ylikonstaapelille sekä vanhemmalle konstaapelille. Kantelija arvosteli kantelukirjoituksessa Lahden kihlakun-

⁴⁶ HE 309/1993 vp, s. 20.

⁴⁷ Ruuska 2007, s. 16.

nan poliisiviranomaisten menettelyä ajoneuvonsa pysäyttämistilanteessa. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisusta voidaan todeta, että myös henkilöauto kuuluu kotirauhan suojaaman alueen piiriin, vaikka sitä ei asumiseen käytetäkään.⁴⁸ Näin ollen kotirauhan suojan voidaan katsoa olevan jonkinlainen ”kehä”, jonka yksilö saa ympärilleen näin halutessaan. Se ei vaadi asumista, mutta vaatii henkilön ympärille tarkasti rajattavissa olevan fyysisen suojan. Esimerkiksi suuressa väkijoukossa ihminen ei voi nauttia kotirauhan suojaa, mutta telttaillessaan leirintäalueella monien muiden joukossa, teltan sisäpuolinen alue on suojattu kotirauhan suojalla. Ruuskan mukaan yhteisenä ominaisuutena kaikille kotirauhan suojaa nauttiville kohteille on se, että niitä on voitava käyttää ympärivuorokautiseen asumiseen. Asuminen tarkoittaa vaatimusta siitä, että kohteessa on voitava yöpyä. Yöpyminen ei kuitenkaan ole välttämätöntä, riittää että mahdollisuus yöpymiseen on olemassa. Kohteessa ei myöskään tarvitse asua vakituisesti eikä sen tarvitse olla oma.⁴⁹

Kotirauhan rikkominen on kriminalisoitu ja sen rikkomisesta säädetään rikoslain 24. luvussa, jonka otsikkona on yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaaminen. Sen mukaan kotirauhan rikkomisesta on *tuomittava se, joka oikeudettomasti tunkeutuu, menee salaa tai toista harhauttaen kotirauhan suojaamaan paikkaan tai kätkeytyy, jää sellaiseen paikkaan* (RL 24.1 § 1 momentti) tai *rikkoo toisen kotirauhaa metelöimällä, heittelemällä esineitä, soittamalla puheluita tai muulla vastaavalla tavalla* (2 momentti). Rikokseen rangaistusasteikko on sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta.

Rikoksen törkeästä tekemuodosta säädetään saman lain 24. luvun toisessa pykälässä. Törkeä tekemuoto voi tulla kyseeseen, jos *kotirauhan rikkomisessa on rikoksentehtyjä varustautunut teon toteuttamista varten aseella tai muulla väkivaltaan soveltuvalla välineellä tai tekijän tarkoituksena on käyttää väkivaltaa vai vahingoittaa omaisuutta* (RL 24.2 § 1 momentti) tai *rikoksen uhrilla on perusteltu syy pelätä turvallisuutensa olevan*

⁴⁸ EOAM 2716/4/05.

⁴⁹ Ruuska 2007, s. 59 - 60.

vaarassa (2 momentti). Lisäksi törkeän tekemuodon täyttymisessä edellytetään *teon olevan kokonaisuutena arvostellen törkeä*. Törkeä kotirauhan rikkomisen rangaistusasteikko on sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta.

1.7 POLIISI

1.7.1 POLIISI ORGANISAATIONA

Poliisi-sanaa käytetään usein tavallisessa kielenkäytössä kuvaamaan poliisiorganisaatiossa palvelevaa yksittäistä virkamiestä. Lainsäädännössä poliisilla tarkoitetaan poliisiorganisaatiota. Poliisitoiminnan määrittelyn K.J. Ståhlberg luonnehti ”yhteiskuntaa ja yksityisiä uhkaavien vaarojen torjumista valtion käsky- ja pakkovaltaa käyttäen”⁵⁰. Poliisi on se valtion viranomaisorganisaation osa, jolle on lainsäädännössä annettu valta suorittaa tehtävänsä tarvittaessa pakolla eli fyysistä voimaa käyttäen tai sillä uhaten. Kaarlo Tuori on luonnehtinut poliisia organisaationa valtion väkivalta-koneistona, jolla on käytössään viranomaisorganisaation väkivalta-monopoli⁵¹. Mielestäni väite on melko vahva, vaikka väkivalta-sana tarkoittaakin sanakirjan mukaan ” jonkun ruumiillista koskemattomuutta, oikeuksia tai etuja loukkaava tai jotakuta vahingoittava voimakeinojen (varsinaisen ruumiillisen voiman) käyttöä”⁵². Myöhemmin esittelemäni poliisin toimivallan rajoittavina periaatteina olevat tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaatteet ohjaavat poliisin toimintaa siten, että Tuorin käyttämä ilmaisu väkivalta on äärimmäisenä keinona voimakeinojen käytön portaiden yläpäässä.

Poliisitehtävät jaetaan usein kolmeen lohkoon: *järjestyspoliisitoiminta*, eli yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen (myös liikenne), *rikospoliisitoiminta*, eli epäiltyjen rikosten tutkinta ja syyteharkintaan saattami-

⁵⁰ K.J. Ståhlberg 1931, s. 83 - 93.

⁵¹ Tuori 1999, s. 928.

⁵² <http://mot.kielikone.fi/mot/uta/netmot.exe?UI=figr&height=153> (2.4..2009)

nen sekä *hallintopoliisitoiminta*, johon kuuluvat muun muassa lupahallintoasiat sekä ulkomaalaisasiat. Rakenteellisesti poliisin organisaatio voidaan jakaa kolmeen portaaseen. Poliisin ylijohdona toimii sisäasiainministeriön poliisiosasto. Sen alaisuudessa toimivat poliisin lääninjohdot, poliisin valtakunnalliset yksiköt, poliisioppilaitokset, poliisin tietohallintokeskus sekä toiminnallisesti myös Helsingin kihlakunnan poliisilaitos. Poliisin lääninjohdot johtavat ja valvovat alueensa paikallispoliisin toimintaa. Paikallispoliisi koostuu 24 poliisilaitoksesta, joilla on palveluverkkona pääpoliisiasema, poliisiasemia, poliisin palvelupisteitä sekä yhteispalvelupisteitä. Poliisin valtakunnallisia yksiköitä ovat keskusrikospoliisi, liikkuva poliisi ja suojelupoliisi.

Tärkein poliisitoimintaa sääntelevä laki on vuonna 1995 annettu poliisilaki (493/1995). Poliisilain pykälät sääntelevät poliisin yleisiä säännöksiä, toimivaltuussäännöksiä, tiedonhankintaa ja poliisitutkintaa. Lisäksi kyseisessä laissa on säännöstöjä muun muassa virka-apua, poliisin vaitiolovelvollisuutta ja -oikeutta koskevia säännöksiä. Poliisin tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään myös monissa muissa säädöksissä. Tärkeimmät näistä ovat rikosten esitutkintaa koskevat säännökset: esitutkintalaki (449/1987), pakkokeinolaki (450/1987) sekä asetus esitutkinnasta ja pakkokeinoista (575/1988). Poliisin toiminnassa tulevat noudatettaviksi myös yleiset hallintotoimintaa säätelevät lait, kuten hallintolaki (434/2003). Poliisimiehet ja useimmat muuta poliisin palveluksessa olevat ovat virkasuhteessa, joiden oikeusasemaa säännellään valtion virkamieslaissa (750/1994) ja -asetuksessa (971/1994).

Viranomaisen toiminnan keskeinen erityispiirre on oikeus julkisen vallan käyttöön. Ainoastaan viranomaiselle tai virkamiehelle voi kuulua toimivaltaa esimerkiksi velvoitteiden asettamiseen, rajoitusten määräämiseen tai muuhun yksipuolisesti sitovaan päätöksentekoon yksityisen oikeuksista ja vapauksista.⁵³ Tällainen vallan käyttö edellyttää aina laissa nimenomaisesti määriteltyä toimivaltaa. Julkista valtaa voidaan käyttää useassa eri

⁵³ Mäenpää 2003, s. 15.

toiminnossa. Se voi ilmetä hallinnollisessa sääntelyssä, jossa viranomaiset asettavat yksityiselle velvollisuuksia tai rajoituksia. Myös hallinnollinen valvonta nojautuu aina julkiseen valtaan. Välitöntä eli tosiasiallista julkista valtaa voivat käyttää esimerkiksi poliisi tai ulosottoviranomainen. Ne voivat tosiasiallisesti puuttua toisen etuun tai oikeuteen esimerkiksi estämällä liikkumisen tai esineen käytön.⁵⁴ Tosiasiallisella julkisen vallan käytöllä ei tavoitella varsinaisia oikeudellisia vaikutuksia, vaan ainoastaan tosiasiallisia vaikutuksia. Tällainen tosiasiallinen julkisen vallan käyttö voi olla myös sellaista, että sen käytöstä ei kyseisessä tapauksessa ole tehty nimenomaista ratkaisua. Tosiasiallinen julkisen vallan käyttö on usein sellaista, joissa virkamies suorittaa fyysisesti jonkin teon.⁵⁵

1.7.2 POLIISIN TEHTÄVÄT

Poliisilain mukaan poliisin on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä sovinnollisuutta edistäen. Poliisin toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.

Poliisin tehtäviin kuuluvat mm. yksilöiden oikeuksien, ennen muuta erityistä oikeudellista suojaa nauttivien perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Toisaalta poliisin toimenpiteillä joudutaan usein puuttumaan tällaisiin oikeuksiin. Perus- ja ihmisoikeuksilla on tämän vuoksi hyvin tärkeä merkitys poliisin tehtäväkuvan ja toimivaltasäännösten kannalta.⁵⁶ Poliisin tehtäväpiiri määritellään Poliisilain 1 §:ssä: ”Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharjintaan saattaminen”. Pykälän 2 momentissa viitataan poliisille annettuun tehtävään toimimaan yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. 3 mo-

⁵⁴ Mäenpää 2003, s. 16.

⁵⁵ Laakso - Suviranta - Tarukannel 2006, s. 66 - 67 ja 98 - 99.

⁵⁶ Helminen - Kuusimäki - Salminen 1999, s. 7.

mentissa viitataan poliisille erikseen säädettyihin tehtäviin säätämällä, että ”poliisin on annettava jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua”.

Tehtäväpiirin määrittely ei ole poliisin toimivaltasäännös, eli se ei itsessään oikeuta poliisia toimimaan sille määrättyjen tehtävien toteuttamiseksi. Puututtaessa yksityisen tai yhteisön oikeuspiiriin, toimivallan tulee perustua nimenomaiseen säännökseen. Juuri tästä Tuori esitti huolestuneisuutensa artikkelissaan. Tuorin mukaan perusoikeusäännösten tulkinta on menossa siihen suuntaan, että olemme pian tilanteessa, jossa poliisilla on yleistoiMivaltuus rajoittaessaan yksilön perusoikeuksia⁵⁷. Jo Sinisalo on kirjoittanut vuonna 1973 poliisin toiminnasta tavanomaisen oikeuden avulla. Hänen mukaan poliisin toimivalta voi poikkeuksellisesti perustua myös tavanomaiseen oikeuteen. Joka tapauksessa poliisin on ylittäessään lainsäädännöstä näkyvät toimivallan rajat, kyettävä osoittamaan, mihin menettely perustuu. Sinisalon mukaan edes silloin ei *mitään epä-määräistä ”yleisvaltuutta”, johon kaikki tarpeellisena pidetty toiminta voitaisiin perustaa, ei ole.*⁵⁸

1.7.3 POLIISIN TOIMIVALTA

Toimivalta tarkoittaa hallintoelimen tai virkamiehen oikeutta käyttää julkista valtaa. Toimivallan käyttö kohdistuu hallinnon ja yksityisen väliseen suhteeseen. Se määrittää, miten laajasti ja millä tavoin yksityisen oikeussubjektin asemaan voidaan hallintotoimin vaikuttaa päättämällä tämän eduista ja oikeuksista tai asettamalla sitovia velvollisuuksia tai rajoituksia. Poliisin toiminnan kannalta poliisin toimivallan määrittely on keskeinen asia. Orgaanin toimivallalla eli kompetenssilla tarkoitetaan sille kuuluvaa oikeudellista kelpoisuutta määrättyjen toimien suorittamiseen siten, että niillä on tarkoitettu oikeusvaikutus. Orgaanin toimivalta laajassa merkityksessä tarkoittaa sille kuuluvaa mahdollisuutta aikaansaada muutos henkilöä tai toista orgaania koskevassa oikeudellisessa normistossa.⁵⁹

⁵⁷ Tuori 1999, s. 931.

⁵⁸ Sinisalo 1973, s. 41.

⁵⁹ Rantanen 2003, s. 29.

Toimivallan käyttö kohdistuu hallinnon ja yksityisen väliseen suhteeseen. Toimivalta määrittää, miten laajasti ja millä tavoin yksityisen oikeussubjektin asemaan voidaan hallintoimin vaikuttaa päättämällä tämän eduista ja oikeuksista.

Toimivallan on perustuttava lakiin.⁶⁰ Kuten edellä mainitsin, tehtävien määrittely poliisilain 1 §:ssä ei anna yleisvaltuutusta tehtävien suorittamiseen. Poliisin toimivaltuudet käyvät ilmi lähinnä poliisilain nimenomaisissa säännöksissä, jotka määrittävät tarkasti toiminnan rajat. Poliisin toimivalle voidaan asettaa perusmääritelmä: Toimivalta on lain normeihin perustuva mahdollisuus:

1. puuttua kansalaisten asemaan oikeudellisesti vaikuttavalla tavalla,
2. suorittaa muita toimenpiteitä, jotka ilman valtuutusta olisivat rangaistavia ja
3. ratkaista hallintolupa-asioita⁶¹.

Helminen, Kuusimäki ja Salminen ovat kirjassaan sitä mieltä, että poliisin hoitaessa päivittäisiä tehtäviä työ sujuu enimmäkseen ilman tarvetta turvautua toimivaltasäännösten suomiin mahdollisuuksiin⁶². Itse näkisin kuitenkin, että toimivaltasäännökset vaikuttavat hyvinkin paljon ja usein poliisin toimintaan. Henkilön vapautta rajoittava kiinniottaminen, liikennesäännöistä poikkeava poliisiautolla ajaminen sekä pakkokeinojen käyttäminen ovat vain esimerkkejä, joihin jokainen poliisimies törmää lähes päivittäin virkatehtävien suorittamiseksi onnistuneesti.

Toimivallan lainalaisuusperiaate edellyttää julkisen vallan käytön perustuvan nimenomaan eduskunnan säätämään lakiin. Periaate rajoittaa hallinnon toimintaa sitomalla julkisen vallan käytön laissa määriteltyihin perusteisiin. Samalla se korostaa viranomaistoiminnan ennakoitavuutta ja si-

⁶⁰ Mäenpää 2003, s. 206.

⁶¹ Helminen - Kuusimäki - Salminen 1999, s. 43.

⁶² Helminen - Kuusimäki - Salminen 1999, s. 44.

donnaisuutta etukäteen julkisesti ja demokraattisesti määriteltyihin oikeuksiin.⁶³

Poliisille luotu toimivalta on jaettavissa kolmeen osaan. Puhutaan poliisin *asiallisesta, asteellisesta ja alueellisesta toimivallasta*. Voidaan todeta, että toimivallan asiallista säätelyä koskeva normisto osoittaa sen, mitä poliisi voi laillisesti tehdä, asteellinen toimivalta osoittaa, kuka voi laillisesti mainituin tavoin toimia ja alueelliset säännökset määräävät, missä toiminta on laillista. Asteellinen toimivalta on tutkimuksessani mielenkiintoinen kohta, koska kyseinen toimivallan osa määrää poliisin organisaation käskyvaltasuhteista. Suomen poliisi on hierarkkisesti rakennettu organisaatio, jossa esimiesasema ja käskyvaltasuhteet ovat itsestäänselvyys. Nykyään kaikista tavanomaisistakin pakkokeinoista päättää poliisipäällystöön kuuluva poliisimies. Tehtävät tosiasiallisesti suorittava poliisi on yleensä joko alipäällystöön tai miehistöön kuuluva poliisimies. Tällöin noudatetaan käskyvaltasuhteita, mutta onko suorittavalle poliisimiehelle aina selvää, millainen käsky on asiallisen käskyvallan rajoissa annettu? Ja millainen vastuu on tehtävän suorittavalla poliisimiehellä, mikäli hän havaitsee tehtävän olevan lainvastainen?

Poliisiasetuksen 7 §:n mukaan poliisimiehen on noudatettava niitä käskyjä, määräyksiä ja ohjeita, joita hänen esimiehensä toimivaltansa rajoissa antaa. Virkakäskyt voivat olla joko yleisiä tai yksittäistapauksellisia. Yleisten määräysten antaminen on normiohjausta ja yksittäistapauksellisten määräysten antaminen on käskyohjausta. Poliisihallinnossa on ylemmällä viranomaisella ja viranomaistasolla oikeus pidättää itselleen päätösvalta silloin, kun on kysymys tosiasiallisten hallintotoimien suorittamisesta. Vaikka päällystöön kuuluva poliisimies yleensä johtaa operatiiviseen poliisitoimintaan kuuluvia tilanteita, se ei poista toimivaltaa alaisilta, jotka suorittavan varsinaiset tehtävät. Esimiehen lainvastainen määräys ei poista alaiselta vastuuta säännösten noudattamisesta, jos tämä toimii esimiehen käskyn mukaan.⁶⁴ Apulaisoikeuskansleri on kanteluratkaisussaan toden-

⁶³ Mäenpää 2003, s. 207.

⁶⁴ Rantanen 2003, s. 35 - 36.

nut, että kotietsinnöissä ja varsinkin toisen yksikön pyytämän virka-avun perusteella suoritetuissa kotietsinnöissä tulevat varsin ongelmallisina esiin kysymykset siitä, kuka todella vastaa tai kenen kuuluisi vastata toiminnan johtamisesta ja mahdollisista toimenpiteistä päättämisestä. Kyseisessä tapauksessa poliisin huomiota on kiinnitetty näkökohtiin, jotka on otettava huomioon kotietsinnän edellytyksiä ja sen aiheuttamia toimenpiteitä har-
kittaessa.⁶⁵

Poliisin toimivalta ylittyy silloin, kun poliisiviranomainen virkatoimessaan menee toimivaltansa rajojen ulkopuolelle tai väärinkäyttää harkintavaltansa tai sallittuja pakkokeinoja. Poliisilain 2 luvussa säädettyjen poliisivaltuuksien ylittäminen tapahtuu silloin, kun poliisimies poliisille kuuluvaa tehtävää suorittaessaan ylittää oikeusjärjestyksen sallimat keinot. Poliisin toimivaltuussäännökset määrittävät toimivaltuudet laajimmillaan. Tämän lisäksi on otettavan huomioon toimivaltuuksien käyttöä ohjaavat säännökset ja periaatteet, joita esittelen seuraavassa kappaleessa. Jos poliisimies jättää noudattamatta poliisilain toimivaltuuksien käyttöä koskevan säännöksen, saattaa kysymys olla harkintavallan väärinkäytöstä. Kysymyseen voi tulla myös virkavelvollisuuden laiminlyönti.⁶⁶

Perustuslain 2 §:n 4 momentin mukaan kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämän perustuslaillisen määräyksen mukaisesti eri hallinnon aloilla on säädetty lakitasoisesti julkisen vallan käytöstä.

Poliisin toimivallan käyttöä rajoittavat periaatteet on kirjoitettu Poliisilain 2 §:ään. Periaatteet ovat yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita, eli objektiviteetti-, tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaate. Periaatteet ilmenevät myös usein välillisesti Poliisilain sisältyvien yksittäisten säännösten sanamuotoon. Säädetyt toiminnan periaatteet koskevat kaikkien poliisitehtävien hoitoa ja kaikkea poliisivaltuuksien käyttöä. Objektiviteettiperiaate vaatii viranomaisen nojautuvan ratkaisussaan vain asiallisesti perustelta-

⁶⁵ AOK 9/1/97.

⁶⁶ Rantanen 2003, s. 36 - 38.

viin seikkoihin. Ratkaisussa koetut tunteet osapuolia kohtaan eivät saa olla asiaan vaikuttavia seikkoja. Suhteellisuusperiaate edellyttää viranomaisen käyttävän niille kuuluvaa harkintavaltaa toiminnassaan siten, että käytettävät keinot ovat kohtuullisessa ja järkevässä suhteessa niillä tavoiteltaviin päämääriin. Tarpeellisuusperiaatteen mukaan poliisin toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Lisäksi poliisin toiminnassa on huomioitava toimivallan ajallista ulottuvuutta. Poliisin valtaa ei koskaan saa käyttää liian aikaisin, eli tilanteessa, jossa vaara on vielä muutoin poistettavissa. Vallan käyttäminen ei ole oikeutettua myöskään silloin, kun se ei enää ole tarpeen.⁶⁷

Poliisin toimivaltajärjestelmän rakennetta ja toimivallan käyttöä voidaan tarkastella myös poliisin yksittäisten toimenpiteiden tasolla. Tällöin puhutaan poliisin *toimivaltuuksista*. Toimivaltuuksilla tarkoitetaan niitä keinoja tai toimenpiteitä, joita poliisimies oikeusjärjestyksen mukaan on oikeutettu käyttämään toteuttaessaan poliisille lain mukaan kuuluvia tehtäviä⁶⁸. Poliisin toimivaltuudet voidaan jakaa sillä perusteella, mihin perusoikeuteen valtuutussäännöksellä puututaan. Valtuutussäännös voi oikeuttaa puuttumaan yhteen tai useampaan perusoikeuteen, esimerkiksi kotirauhan suojaan ja hengen ja terveyden suojaan.

Poliisin toimivalta ja toimivaltuus ovat toisiaan täydentäviä käsitteitä. Toimivalta antaa organille ja sen jäsenille oikeuden oikeusseuraamuksen asettamiseen. Toimivaltuus taas antaa poliisimiehelle oikeuden suorittaa tehtävänsä laissa säädetyllä tavalla.⁶⁹

Toimivaltuuksien piiri voidaan selvittää tarkastelemalla sitä koskevaa lainsäädäntöä. Poliisilain 7 §:n mukaan ”poliisimiehellä on tehtävänsä suorittaessaan koko maassa tässä tai muussa laissa säädetyt valtuudet”. Hallituksen esityksen HE 57/1994 vp, mukaan poliisivaltuudet ovat poliisin

⁶⁷ Husa - Pohjolainen 2002, s. 218 - 220. Ks. myös Helminen - Kuusimäki - Salminen 1999, s. 72 - 76.

⁶⁸ Helminen - Kuusimäki - Salminen 1999, s. 78.

⁶⁹ Rantanen 2003, s. 36.

tehtävien hoitamista varten voimassa poliisimiehen työ- ja vapaa-ajasta tai vuosilomasta riippumatta koko sen ajan, jonka hän toimii poliisimiesvirassa⁷⁰. Poliisin toimivaltuussäännöksiä on poliisilaissa, esitutkintalaissa ja pakkokeinolaisissa. Näiden lisäksi on muita hallinnonalojen lainsäädäntöä, jotka koskevat lähinnä poliisin antamaa virka-apua. Poliisin toiminta kohdistuu usein kansalaisille kuuluviin oikeuksiin ja tärkeisiin perusoikeuksiin, minkä vuoksi toimivaltuussäännösten tulee olla riittävän täsmällisiä ja todellista tarvetta vastaavia.

1.7.4 POLIISIN PAKKOKOKEINOT KOTIRAUHAN ALUEELLA

Yleisestä velvollisuudesta saapua esitutkintaan on säädetty, että ”jokainen, jolta otaksutaan voitavan saada selvitystä rikoksesta, on velvollinen kutsusta saapumaan esitutkintaan” (ETL 17 §). Mikäli tätä määräystä ei noudateta, esitutkintalain 18 §:ssä on säädetty saapumisvelvollisuuden tehoste, *nouto*. Sen mukaan ”jos esitutkintaan kutsuttu jättää ilman hyväksyttävää syytä kutsun noudattamatta, hänet voidaan noutaa sinne”. Hyväksyttävä este voi olla oikeudenkäymiskaassa (4/1734) mainittu laillinen este tai esimerkiksi työeste tai läheisen ihmisen sairaus. Noudon edellytyksinä ovat: kutsuttava henkilö oleskelee kysymyksessä olevassa poliisipiirissä, henkilö on kutsuttu kuulusteluun, hän on ilman hyväksyttävää syytä jättänyt kutsun noudattamatta ja pidättämisen oikeutettu virkamies on antanut kirjallisen noutomääräyksen. poliisilain 13 §:ssä säädetään, että ”poliisimies voi suorittaa etsinnän kuulusteluun noudettavan henkilön tavoittamiseksi hänen luonaan tai muussa rakennuksessa, huoneessa tai kulkuneuvossa, jossa erittäin painavin perustein hänen voidaan olettaa oleskelevan”. Tällöin voidaan rajoittaa kotirauhan suoja, sekä itse kuulusteluun noudettavan, mutta myös jonkun toisen henkilön, mikäli kohdehenkilön epäillään siellä oleskelevan. Sanamuotoa ”erittäin painavin perustein” ei ole hallituksen esityksessä HE 57/1994 vp, tarkemmin määritelty. Esityksessä viitataan pakkokeinolain 5 luvun 1 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan henkilön tavoittamiseksi toimitettavan kotiet-

⁷⁰ HE 57/1994 vp, s. 36 - 37.

sinnän edellytykset on porrastettu sen perusteella, toimitetaanko etsintä kiinniotettavan oman vai muun henkilön kotirauhan suojaamalla alueella. Pakkokeinolaissa mainittu sanamuoto on ”erittäin pätevin perustein”, johon palaan myöhemmässä vaiheessa kotietsinnän yhteydessä. Näin ollen henkilön noutaminen edellyttää useita seikkoja, joiden on täytyttävä noudon suorittamiseksi. Mielestäni tärkeä seikka noudossa on pidättämiseen oikeutetun virkamiehen kirjallinen noutomääräys. Tällä tavalla asian ratkaisee päällystään kuuluva poliisimies alipäällystään tai miehistään kuuluvan poliisimiehen ”esittelystä”. Näin asia on usein kulkenut ainakin kahden henkilön harkittavana, mikä lisää kohdehenkilön oikeusturvaa ja perusoikeuden suojaa.

Kotietsintä on pakkokeino, jolla tarkastetaan kotirauhalla suojattu asunto tai muu suljettu säilytyspaikka rikosprosessuaalisessa mielessä⁷¹. Kotietsintää koskevat säännökset ovat kirjoitettu pakkokeinolain lukuun. Luku on uudistettu viimeksi vuonna 2003 tehdyllä lailla (646/2003). Tällöin kotietsinnän käsitettä täsmennettiin niin, että se jaettiin kahteen eri pykälään ja alakäsitteeseen: 1 § käsittelee kotietsintää esineen löytämiseksi ja 2 § käsittelee kotietsintää henkilön löytämiseksi. 5 luvun otsikkona on etsintä ja sen alaotsikkona paikkaan kohdistuva etsintä, jota 1 § ja 2 § säätelevät. Paikkaan kohdistuva etsintä jaetaan vielä kahteen osaan, eli kotietsintään ja paikantarkastukseen.

Kotietsinnällä on kolme tarkoitusta: takavarikoitavan tai väliaikaiseen hukkaamiskieltoon pantavan esineen löytäminen, sellaisen seikan tutkiminen, jolla voi olla merkitystä rikoksen selvittämisessä ja kiinni otettavan, pidätettävän tai vangittavan, tuomioistuimeen tuotavan tai sinne rikosasiassa haastettavan vastaajan taikka henkilötarkastukseen toimitettavan tavoittaminen.⁷² Pakkokeinolain sanamuoto kotietsinnän kohteesta on erilainen kuin kotirauhan suojan määrittävä sanamuoto. Tämä sen vuoksi, että pakkokeinolain säätely lähtee rikostutkinnan tarpeista eikä siinä sen vuoksi käytetä kotirauhan käsitettä. Rikostutkinnan tarpeiden vuoksi ko-

⁷¹ Helminen - Lehtola - Virolainen 1988, s. 436.

⁷² Ruuska 2007, s. 187 - 188.

tietsinnän kohteena olevat paikat ovat rikoslaissa säädettyä tarkemmat. Kotietsinnän toimittamisen edellytykset poikkeavat kotietsinnän kohteena olevien paikkojen osalta sen mukaan, kenen hallussa kohteena oleva paikka on. Ruuskan mielestä perus- ja ihmisoikeuksien merkitys näkyy kotietsinnässä siinä, että puuttumisesta yksityisyyden piiriin säädetään tarkkarajaisesti lailla ja eri tavalla toisaalta sen mukaan, toimitetaanko kotietsintä epäillyn luona vai muun henkilön luona.⁷³ Pakkokeinolain mukaan ”kotietsintä paikassa, joka ei ole sen hallinnassa, jota on syytä epäillä rikoksesta, saadaan kotietsintä toimittaa vain, kun rikos on tehty siellä tai epäilty on siellä otettu kiinni taikka muuten voidaan erittäin pätevin perustein olettaa, että etsinnällä löydetään takavarikoitava tai väliaikaiseen hukkaamiskieltoon tai vakuustakavarikkoon pantava esine tai omaisuus taikka muutoin saadaan selvitystä rikoksesta” (PKL 5:1.2).

Sanamuoto ”erittäin pätevin perustein” tarkoittaa sitä, että poliisin on kyettävä perustelemaan toimenpiteidensä oikeutus. Kun puututaan sivullisten kotirauhan suojaan, sitä on voitava perustella toiminnan tuloksellisuudella. Silloin vain erittäin pätevät rikostutkinnalliset syyt voivat syrjäyttää kotirauhan suojan⁷⁴. Kyseessä on esineellisen kotietsinnän toimittaminen, joka on voitava perustella etsinnän tuloksellisuudella. Lisäksi esineellisen kotietsinnän edellytykseksi on säädetty, että tutkittavan rikoksen enimmäisrangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta. Etsinnän tuloksellisuusvaatimusta ei ole silloin kun etsintä toimitetaan rikoksesta epäillyn luona. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan todennut, että mikäli kotietsinnän edellytyksenä olevia näyttökynnyksiä ei tulkita asianmukaisen tiukasti, kotirauhan perustuslaissa turvattu suoja osittain vesitty. Apulaisoikeusasiamiehelle lähetetyssä kantelussa kantelija arvostelee Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen toimittamaa kotietsintää ja katsoo, ettei hänen luonaan toimitetulle kotietsinnälle ollut lainmukaisia perusteita. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan kotietsinnän edellytyksiä

⁷³ Ruuska 2007, s.188.

⁷⁴ Ruuska 2007, s. 191.

arvioitaessa päätöksentekijälle on jätetty jossain määrin harkintavaltaa, jota kyseisessä tapauksessa ei ollut ylitetty tai käytetty väärin.⁷⁵

Pakkokeinolain 5:3 §:ssä säädetään siitä, kenellä on valta päättää kotietsinnän toimittamisesta. Pääsäännön mukaan siitä saa päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies, eli käytännössä päällystään kuuluva poliisimies. Pidättämiseen oikeutettu virkamies tekee päätöksen ja antaa kotietsintämääräyksen, jonka tulee pääsääntöisesti olla kirjallinen. Kotietsinnän suorittavat yleensä miehistöön tai alipäällystään kuuluvat poliisimiehet kirjallisen kotietsintämääräyksen perusteella. Muukin kuin päällystään kuuluva poliisimies voi toimittaa kotietsinnän ilman määräystä silloin, kun sen tarkoituksena on kiinni otettavan, pidätettävän tai vangittavan taikka tuomioistuimeen tuotavan tai henkilökatsastukseen toimitettavan tavoittaminen, taikka sellaisen esineen takavarikoiminen, jota on voitu seurata taikka jäljittää rikoksen teosta verekseltään⁷⁶.

Poliisimies voi määräyksettä toimittaa kotietsinnän muulloinkin, jos asia ei siedä viivytystä. Ruuska on tutkinut kirjassaan kotietsintätapauksia, jotka on suoritettu ilman määräystä. Hänen mukaansa kiireelliset kotietsinnät pitäisivät olla poikkeus pääsäännöstä. Kuitenkin hänen teettämän tutkimuksen mukaan vuosina 2003 ja 2004 suoritetuista kotietsinnöistä kiireellisten tapausten osuus on ollut lähes 30 % kaikista poliisin suorittamista kotietsinnöistä⁷⁷. Tämä on melko suuri osuus, jota Ruuska selittää esimerkiksi huumausainerikollisuudella. Huumeiden helpolla hävitettävyydellä on varmasti suuri osuus kiireellisissä kotietsinnöissä. Mikäli kotietsintään haetaan kirjallista lupaa päällystään kuuluvalta poliisimieheltä, voi kotietsintä olla tulokseton, koska huumausaineet on voitu hävittää lupaa haettaessa. Tämä on taas ristiriidassa esineellisen kotietsinnän tuloksellisuusvaatimuksen kanssa, mikäli kotietsintä suoritetaan muualla kuin rikoksesta epäillyn luona. Apulaisoikeuskansleri on todennut kantelun johdosta, että kotirauha on perustuslaissa taattu perusoikeus, jonka rajoitta-

⁷⁵ EOAM 1387/2001.

⁷⁶ Helminen - Lehtola - Virolainen 1988, s. 443.

⁷⁷ Ruuska 2007, s. 195.

via säännöksiä on tulkittava ahtaasti. Näin ollen kotietsinnän osalta on syytä noudattaa pakkokeinolain säätämiä muotovaatimuksia, joihin kuuluu muun muassa vaatimus kotietsintämääräyksen kirjallisesta muodosta, muissa kuin kiireellisissä tapauksissa. Poikkeuksia tuosta pääsäännöstä voidaan sallia vain perustelluista syistä, joihin ei voida lukea pelkästään mukavuusnäkökohtia. Apulaisoikeuskansleri antoi ratkaisun kanteluun, jossa keskusrikospoliisin konstaapelit olivat saapuneet kantelijan taloon suorittamaan kotietsintää runsaan kuukauden kuluttua sen jälkeen, kun kantelijan avomies oli pidätetty ja myöhemmin vangittu. Kantelija ei suostunut päästämään poliisimiehiä asuntoon sisälle, koska heillä ei ollut esittää pidättämiseen oikeutetun virkamiehen antamaa kotietsintämääräystä kirjallisena.⁷⁸ Kotietsinnästä laaditaan pöytäkirja ja se on myös pyynnöstä annettava sille, jonka luona etsintä on toimitettu.

Pakkokeinolain 5:8 §:n mukaan paikantarkastus ei vaadi kotietsinnän edellytyksiä eikä kotietsintää koskevien muotomääräysten noudattamista. Säännös koskee tarkastuksen toimittamista muussa kuin kotietsintäpaikassa, vaikka yleisöllä ei ole siihen pääsyä. Syyttäjä, tutkinnanjohtaja (eli päällystöön kuuluva poliisimies) tai tutkija (eli miehistöön tai alipäällystöön kuuluva poliisimies) saa rikoksen selvittämiseksi tai henkilön tavoittamiseksi suorittaa sellaisen tarkastuksen. Tällaiselle yksityisalueella menemiseen täytyy olla perusteltu aihe. Pykälässä tarkoitettuja paikkoja ovat esimerkiksi pihamaa, puutarha ja taloa ympäröivä aidattu tontti, jotka nauttivat kotirauhan suojaa.⁷⁹ Paikantarkastuksen toimittaminen ei ole kytketty kotietsinnänmuotomääräyksiin ja kotietsinnän edellytyksiin, joten se voidaan suorittaa riippumatta kuinka vakavaa rikosta tutkitaan, eikä toiminnan odotettavissa olevalle tuloksellisuudelle aseteta mitään erityisvaatimuksia. Suoritetusta paikantarkastuksesta ei ole myöskään säädetty laadittavaksi erityistä pöytäkirjaa. Ruuska pitää kuitenkin tarpeellisena poliisin oman oikeusturvan kannalta sitä, että yksittäinen poliisimies tekee

⁷⁸ AOK 226/1/00.

⁷⁹ Helminen - Lehtola - Virolainen 1988, s.439.

tarkastuksesta muistiinpanot ja merkitsee ne myös esitutkintapöytäkirjaan⁸⁰.

Poliisin tulee poliisilain 2 §:n 3 momentin mukaan toimia tehtävissään ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin ylläpitäessään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Aina nämä kyseiset keinot eivät kuitenkaan tehoa, jolloin poliisi joutuu turvautumaan voimakeinojen käyttöön. Voimakeinon käsite voidaan määritellä poliisimiehen ruumiinvoiman tai sen apuvälineen aktiivista tai passiivista käyttämistä poliisitoimen mielekkääseen toteuttamiseen soveliaana tehokeinona⁸¹. Rikoslain terminologiassa voimakeinoilla tarkoitetaan oikeusjärjestyksen hyväksymää fyysisen voiman käyttöä. Käyttäisin itse poliisin organisaatiosta puhuttaessa mieluummin käsitteitä voimakeino sekä pakkokeino, kuin puhuisin Tuorin käyttämästä väkivaltaorganisaatiosta⁸².

Voimakeinoja voidaan käyttää sekä esineisiin että henkilöihin ja poliisin voimankäyttöä koskevat säännökset ovat mainittu poliisilain 2. luvussa. Luvun lopussa oleva voimakeinojen käytön yleissäännös poliisilaki 27 § korostaa voimakeinojen käytön viimesijaisuutta poliisitehtäviä suoritettaessa. Kyseinen säännös on myös sekundäärinen toimivaltanormi. Tämä tarkoittaa, että virkatehtävän hoitamiseksi on olemassa normi, joka oikeuttaa tai velvoittaa poliisimiehen suorittamaan jonkin tehtävän. Jos poliisimies tällaisessa tapauksessa kohtaa vastarintaa, hänellä on viimeisenä keinona oikeus turvautua voimakeinoin. Kuitenkaan poliisimies ei voi perustaa toimivaltaansa pelkästään tähän säännökseen. Voimakeinojen käyttöön tarvitaan primäärinen toimivaltanormi, jonka nojalla kohdehenkilö on velvollinen alistumaan tietynlaiseen kohteluun.⁸³

Voimakeinojen käyttöä koskevassa sääntelyssä on otettava huomioon, että voimakeinojen käytöllä joudutaan puuttumaan perus- ja ihmisoikeus-

⁸⁰ Ruuska 2007, s. 187.

⁸¹ Rantanen 2003, s. 112.

⁸² Tuori 1999, s. 921.

⁸³ Rantanen 2003, s. 112 - 114.

suojaa nauttiviin oikeushyviin. Tämän vuoksi voimankäyttösäännökset on oltava laintasoisia säännöksiä.

Voimakeinojen käyttäminen mainitaan poliisilain 17 §:ssä, jossa säädetään kotirauhan piiriin tai kulkuneuvoon tunkeutumisesta. Pykälän 1 momentin mukaan huone tai säilytyspaikka saadaan avata voimakeinoja käyttäen. Näin ollen poliisi voi joutua tunkeutumaan asuntoon voimakeinoja käyttäen jolloin ovi tai ikkuna voidaan joutua avaamaan väkivalloin. Voimankäyttösäännöksen perusteella poliisimiehellä on oikeus tarvittaessa voimakeinoja käyttämällä estää minkä tahansa rikoksen tapahtuminen. Äärimmäisenä voimakeinona on virka-aseen käyttäminen. Ennen kuin tähän tilanteeseen ajaututaan, poliisimiehen pitää ottaa huomioon monia seikkoja, kuten kohdehenkilön välittömästi edeltänyt toiminta, aseistautuneisuus, häiriintyneisyys tai muu siihen rinnastettavissa oleva seikka, jonka perusteella tiedetään henkilön aiheuttavan välittömän vakavan vaaran jonkun hengelle tai terveydelle (PolL 27 §).

Voimakeinojen käytössä poliisin on noudatettava poliisilain 2 §:ssä säädettyjä poliisin toiminnan yleisiä periaatteita. Niitä ovat *asiallisuus* ja *puolueettomuus*, sekä velvoite toimia *sovinnollisuutta edistäen*. Harkinnassa on otettava huomioon myös, että suoritettavana oleva ensisijainen virkatehtävä ja siihen mahdollisesti liittyvä voimakeinojen käyttö muodostavat *kokonaisuuden*, jossa virkatehtävän kiireellisyys, laatu ja olosuhteet vaikuttavat siihen, ovatko voimakeinot hyväksyttäviä ja jos ovat, niin millaiset voimakeinot. Myös *vähimmän haitan periaate*, *suhteellisuusperiaate* sekä *tarpeellisuusvaatimus* ovat seikkoja, joiden perusteella yksittäisen poliisimiehen pitää tehdä ratkaisunsa. Voimakeinojen käyttöä rajoittaa poliisilain 27 § 1 momentin lopussa säädetty *puolustettavuuden vaatimus*. Puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttavat seikat (PolL 27 § 1 momentti).⁸⁴

⁸⁴ Helminen - Kuusimäki - Salminen 1999, s. 276 - 312.

2. PERUSOIKEUDEN RAJOITTAMISEN EHDOT

Käsittelen seuraavaksi tarkemmin perustuslakivaliokunnan laatimia perusoikeuden rajoittamisen edellytysten vaatimuksia, koska luettelon vaatimukset ovat perusoikeuksien rajoittamisen kannalta hyvin oleellisia.

2.1 LAILLA SÄÄTÄMISEN VAATIMUS

Lailla säätämisen vaatimus tarkoittaa, että lakia alemmanasteisilla säädöksillä ei voida rajoittaa perusoikeuksia. Vaatimuksella on merkitystä niin lainsäätäjän, alemmanasteisen norminantajan kuin tuomioistuinten kannalta. Vaatimuksella katsotaan olevan eri ulottuvuuksia:

1. Lainsäätäjä ei saa siirtää tavallisella lailla asetuksen antajalle tai muulle lakia alemmanasteisen normin antajalle valtaa säätää perusoikeuden rajoituksista.
2. Asetuksen antaja tai muu lakia alemmanasteisen normin antaja ei saa säätää perusoikeuden rajoituksesta
3. Tuomioistuin tai muu viranomainen ei saa soveltaa perusoikeuden rajoituksen sisältävää lakia alemmanasteista säädöstä.
4. Perusoikeutta ei saa rajoittaa, ellei rajoituksesta ole säädetty laissa.⁸⁵

Lailla säätämisen vaatimus on oikeusvaltiollinen ajatus, jonka mukaan toimivalta puuttua yksilön vapauteen ja omaisuuteen pidätettiin yleisen lain alaan pois hallinnollisen sääntelyn piiristä. Sen katsotaan olevan myös yleinen lakivaraus, joka pohjautuu hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen. Yleinen laki nähdään yksilön oikeuksien turvaksi hallinnollisessa järjestyksessä. Koska laki on myös kirjoitettu yleiseksi, se merkitsee taetta sille, että rajoitukset kohdistuvat jokaiseen samassa asemassa olevaan kansalaiseen samalla tavalla. Näin lailla säätämisen vaatimus turvaa myös ihmisten yhdenvertaisuutta perusoikeuksia rajoitettaessa.⁸⁶

⁸⁵ Viljanen 2001, s. 67.

⁸⁶ Viljanen 2001, s. 64 - 68.

Perusoikeutta rajoittavasta laista tulee ilmetä selkeästi, kenellä on toimivalta päättää rajoituksesta. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että rajoituksen sääntelevästä laista ei ole käynyt selkeästi ilmi se, kuka on ollut oikeutettu puuttumaan esimerkiksi henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Lain ollessa epäselvä toimivalta on jouduttu etsimään asetuksen tasolta. Tämä taas on selkeästi lailla säätämisen vaatimuksen vastaista, koska perusoikeutta ei saa rajoittaa, ellei rajoituksesta ole säädetty lailla. Perustuslakivaliokunnan kanta on näissä asioissa ollut, että asianomaisia pykäläiä tulee täsmentää laissa, jotta ei jouduta perusoikeuden vastaiseen tilanteeseen.⁸⁷

Toisinaan yksilön perusoikeuksiin puuttumiselle ilman nimenomaista laissa säädettyä valtuutusta on voitu esittää perusteeksi perusoikeuteen puuttumisen kohteeksi olevan henkilön oma suostumus. Tämän ajatuksen mukaan yksilö voisi itse päättää, käyttääkö hän perusoikeuttaan vai luopuuko hän oikeudestaan. Ajatuksen mukaan ei olisi enää tarvetta selvittää, täytyvätkö muut perusoikeuksien rajoituksille vaadittavat edellytykset. Ajatuksessa on Viljasen mukaan useita ongelmia. Ensinnäkin kysymys siitä, että onko yksilöllä oikeutta luopua vapaaehtoisesti oikeuksistaan, ja jos on, niin missä laajuudessa. Toisena ongelmana on, milloin voidaan katsoa yksilön luopuneen vapaaehtoisesti omista perusoikeuksistaan. Vaikka perusoikeusjärjestelmä perustuu pitkälti yksilön itsemääräämisoikeuteen, koko järjestelmä ei voi rakentua sellaisen ajatuksen vaaraan, että ihminen voi vapaasti luopua kokonaan tai lopullisesti perusoikeuksistaan. Rikoslain mukaan edes ihmisen vakaa pyyntö ei poista oikeudenvastaisuutta esimerkiksi henkeen ja terveyteen kohdistuvissa rikoksissa. Ihminen voi kertoa luopuvansa oikeuksistaan vapaasta tahdostaan, mutta todellisuudessa voi olla niin, että hän ei näe asiassa mitään muutakaan mahdollisuutta. Näin voi tapahtua esimerkiksi vankilassa, jossa vangin mahdollisuudet toisin toimimiseen voivat tuntua hänestä mahdottomalta. Viljasen mukaan näyttää ylipäätään siltä, että suostumuksen

⁸⁷ PeVL 12/1998 vp, s. 3.

merkitykselle perusoikeuden rajoittamisen oikeuttajana on asetettava huomattavia rajoituksia. Suostumuksella ei voida ainakaan rajoittaa perusoikeuksia kokonaisuudessaan, eikä se voi ulottua perusoikeuden ydinosaan. Luopumisen mahdollisuus voidaan Viljasen mukaan luontevasti liittää lähinnä sellaisiin perusoikeuksiin, jotka suojaavat yksilön henkilökohtaista autonomiaa.⁸⁸ Perustuslakivaliokunnan kannanotossa⁸⁹ ilmenee periaate, jonka mukaan viranomaisen toimivalta puuttua perusoikeuteen ei lähtökohtaisesti voi perustua yksinomaan toimenpiteen kohteena olevan suostumukseen, vaan suostumuksesta riippumatta viranomaisen sellaisen toimivallan, johon liittyy julkisen vallan käyttöä, tulee perustua laissa säädettyyn nimenomaiseen toimivaltanormiin.

2.1.1 OMA SUOSTUMUS KOTIRAUHAN SUOJAN RAJOITTAMISEEN

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 5/1994 vp.) mukaan ”poliisin peitet toiminta kotirauhan suojan alueella on sallittua, jos sisäänkäynti tai oleskelu tapahtuu asuntoa käyttävän myötävaikutuksella. Esityksen perustelujen mukaan myötävaikutus-edellytyksen täyttymiseksi riittävät kaikki nimenomaiset ja hiljaiset tahdonilmaisut, joiden perusteella henkilön voidaan tulkita hyväksyneen sisäänkäynnin ja oleskelun asunnossa. Valiokunnan mielestä on kuitenkin valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämätöntä tehdä ero siinä, onko asuntoon pääsemiseksi ratkaisevaa aktiivisuutta osoittanut asuntoa käyttävä henkilö vai peitteen alla toimiva poliisimies. Valiokunnan käsityksen mukaan jälkimmäisiä tilanteita ei voida pitää kotirauhan perustuslainsuojan valossa hyväksyttävänä⁹⁰. Kotirauhan suoja voidaan siis rajoittaa asianomaisen omalla suostumuksella. Vaikka aikaisemmin oli maininta siitä, että perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus ei ole edes suojattavan henkilön suostumuksella rajoitettavissa, kotirauhan suojassa ei näin ole. Jos henkilö päästää poliisin sisälle esimerkiksi omaan kotiinsa omasta vapaasta tahdostaan, ollaan nimenomaisesti kyseisen perusoikeuden suojan ydinalueella. Mielestäni silloin

⁸⁸ Viljanen 2001, s. 108 - 109.

⁸⁹ PeVL 19/2000 vp, s. 3 - 4.

⁹⁰ PeVL 5/1994 vp, s. 6.

suojaaja nauttiva voi omalla suostumuksellaan rajoittaa omaa suojaansa. Poliisilla tulee olla kuitenkin pätevä ja laillinen peruste, jonka varjolla se on kotirauhan suojan alueelle menemässä.

2.2 RAJOITUSTEN TÄSMÄLLISYYS- JA TARKKARAJAISUUSVAATIMUS

Perusoikeuksien täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus liittyy hyvin kiinteästi lailla säätämisen vaatimukseen. Tämäkin vaatimus tarkoittaa sitä, että rajoituksen tulee olla niin täsmällisesti lain tasolla säädetty, että sitä ei tarvitse enää tarkentaa lain tason alapuolella olevilla säännöksillä. Perusoikeussäännösten esitöissä kyseinen vaatimus on selvitetty hyvin lyhyin sanankääntein. Niissä on mainittu ainoastaan, että rajoitusten olennainen sisältö tulee ilmetä laista.⁹¹

Rajoituksen vaatimuksen sisältö kattaa sekä rajoituksen edellytykset että rajoituksen laajuuteen vaikuttavat seikat. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus edellyttää, että käytännössä ei voi tulla epäselvyyttä, kenellä on valtuudet rajoittaa perusoikeutta ja kuinka pitkälle valtuudet ulottuvat. Käytännössä vaatimus edellyttää, että lain tasolla säädetään siitä, kuka käyttää rajoitusvaltuuksia, miten hän niitä käyttää ja mitä hän saa oikeastaan tehdä. Perustuslakivaliokunta on antanut lausuntoja tämän vaatimuksen pohjalta esimerkiksi poliisin ja puolustusvoimien yhteistyöstä ja siitä, ketkä puolustusvoimien virkamiehet saavat käyttää poliisin valtuuksia tietyissä tehtävissä.⁹² Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen mukaan käytännössä lain tulee olla niin selkeä, että sen perusteella voidaan ennakoida, miten toimivaltuuksia tullaan käyttämään.

2.3 RAJOITUSPERUSTEEN HYVÄKSYTTÄVYYSVAATIMUS

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa perusoikeuksien rajoitusperusteista hyväksyttävyyksivaatimuksen suunnalta seuraavasti:

⁹¹ HE 309/1993 vp, s. 29 - 30 sekä PeVM 25/1994 vp, s. 5.

⁹² PeVL 8/1994 vp, s. 7.

*”Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima”.*⁹³ Tämän lisäksi peruslakivaliokunnan mukaan perusoikeussäännöksen rajoittaminen ja sen perusteet tulee olla samat, joilla voidaan rajoittaa ihmisoikeuksia.

Perusoikeuksien rajoitusperusteen hyväksyttävyyksivaatimusta tulee tarkastella kokonaisuutena, jossa kaikki perusoikeudet muodostavat arviointimittapuun. Näin ollen hyväksyttävyyksivaatimus on yksi mittari, jolla perusoikeuksia tarkastellaan ja verrataan keskenään. Hyväksyttävyyksivaatimusta arvioidaan perusoikeusjärjestelmän omista lähtökohdista käsin.

Lainsäätäjää hyväksyttävyyksivaatimus rajoittaa siten, että lainsäätäjää ei saa tavallisella lailla rajoittaa perusoikeutta, ellei rajoitukselle ole olemassa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää perustetta. Lain soveltajan kannalta asia ei ole näin yksinkertainen. Rajoitusten toimeenpanon edellytyksiä arvioitaessa tulee varmistua siitä, että rajoitukselle on juuri kyseisessä lainsoveltamistilanteessa olemassa konkreettinen hyväksyttävä syy, jonka vuoksi laissa on valtuudet rajoittaa perusoikeutta. Poliisilla viranomaisena on laajat toimivaltuudet puuttua yksityisen henkilön perusoikeuksiin. Poliisikaan ei luonnollisesti saa turvautua perusoikeuksia koskeviin toimivaltuuksiin, jollei yksittäistapauksessa ole käsillä todellinen uhka yleiselle turvallisuudelle.⁹⁴ Hyväksyttävät rajoitusperusteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään: rajoitus oikeutetaan muilla perusoikeuksilla, muilla perustuslainsäännöksillä tai perustuslain ulkoisilla perusteilla, kuten painavalla yhteiskunnallisella tarpeella. Hyväksyttävyyksivaatimus on herättänyt paljon keskustelua ja kritiikkiä oikeusoppineiden joukossa. Erityisesti Kaarlo Tuori on ollut huolissaan kyseisestä aiheesta ja sen kehityksestä kirjoituksessaan perusoikeuksien rajoittamisesta.

Rajoitusperusteiden hyväksyttävyyttä tulee tarkastella koko perusoikeusjärjestelmän kannalta. Siten ainakin toisten yksilöiden perusoikeuksien turvaamistavoite on hyväksyttävä peruste rajoittaa perusoikeuksia. Näissä

⁹³ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

⁹⁴ Viljanen 2001, s. 128 - 129.

tilanteissa tulee jälleen ns. perusoikeuskollisio, joissa perusoikeudet eivät voi toteutua täysimääräisesti, vaan niitä tulee soveltaa siten, että ne täytyvät mahdollisimman hyvin. Jyrängin mukaan perusoikeussäännöstä ei ole ristiriidaton kokonaisuus. Jos yhtä perusoikeutta toteutetaan täysimääräisesti, rajoittaa se toista oikeutta. Jyrängin mukaan tulkintatilanteessa on aina otettava huomioon perusoikeussäännösten vaikutus toistensa tulkintaan.⁹⁵

Jotkin perusoikeudet ovat herkempiä tällaisille kollisioille kuin toiset. Tutkimani kotirauhan suoja on mielestäni melko herkkä kallistumaan tällaisiin käytännön tilanteisiin, joissa vastakkain ovat kaksi eri perusoikeutta. Esimerkiksi hengen ja terveyden suoja sekä omaisuuden suoja ovat sellaisia oikeuksia, joiden kanssa kotirauhan suoja täysimääräinen toteutuminen voisi johtaa ristiriitatilanteisiin. Lain säätämisen vaiheessa tällaisia konkreettisia tilanteita ei voida kuitenkaan tyhjentävästi ratkaista, vaan käytännön tilanteet on ratkaistava tapaus kerrallaan olemassa olevien faktojen perusteella.

Käytännössä rajoitusperusteen hyväksyttävyyksivaatimus on kytköksissä suhteellisuusvaatimuksen kanssa. Hyväksyttävyyksivaatimus muodostaa Viljasen mukaan esivaiheen ennen varsinaista punnintaa rajoituksen perusteena olevien oikeushyvien ja rajoitettavan oikeuteen kiinnittyvien intressien välillä. On siis ensin arvioitava, saako lailla ylipäätään rajoittaa perusoikeutta jonkin intressin vuoksi. Tämän jälkeen voidaan arvioida kaikki muut asiaan vaikuttavat seikat ottaen huomioon, onko juuri kyseisessä tapauksessa ja kyseisessä laajuudessa mahdollista rajoittaa perusoikeutta saman intressin vuoksi.⁹⁶

Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeusuudistuksen jälkeen viimeistään on vakiintunut käsitys, että perusoikeuksien rajoittamista tulee arvioida paitsi yksittäisiin perusoikeussäännöksiin mahdollisesti sisältyvien lakivarausten kannalta, myös perusoikeuksia koskevien yleis-

⁹⁵ Jyränki 2000, s. 289.

⁹⁶ Viljanen 2001, s. 134 - 135.

ten oppien mukaisesti. Valiokunnan kannanoton mukaan ”poliisitoiminnan tavoitteiden saavuttaminen on yleisen yhteiskunnallisen intressin kannalta tärkeää – perusoikeusjärjestelmässä kysymys on ääritapauksissa henkilökohtainen turvallisuus - perusoikeuksien suojaamisesta. Tällaisen vahvan intressin olemassaolon on yleensä katsottu muodostavan sellaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn, joka valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä oikeuttaa perusoikeuden rajoittamisen, jos muutkin yleiset rajoittamisedellytykset ovat käsillä”⁹⁷. Näin ollen voidaan katsoa, että poliisin toiminta on lainsäätäjän toimesta yleisesti hyväksytty ja sen perusoikeuksia rajoittavat toimet ovat oikeutettuja, ainakin hyväksyttävyyysvaatimuksen kannalta.

Hyväksyttävyyysvaatimuksen kannalta perustuslakivaliokunta on vielä samassa kannanotossaan määritellyt rajanvetoa, onko poliisitoiminnassa kysymys ”rikosten selvittämisestä” tai ”rikosten tutkinnasta” vai ”rikosten torjunnasta tai ennalta ehkäisemisestä”. Perustuslakivaliokunta toteaa pitävänsä rikoksen selvittämisenä tai tutkintana myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä ehtinyt toteutuneen teon asteelle.⁹⁸

Mikäli kotirauhan piiriin ulottuvaa toimenpidettä ei kyetä mahduttamaan rikosten selvittämistavoitteen alle, on toimenpide sallittu vain perusoikeuksien turvaamiseksi eli perusoikeusjärjestelmän sisäisin kriteerein. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 35/1007 vp. ottanut asiaan kantaa. Kyseessä oli Hallituksen esitys (183/1997 vp.) ampuma-aselainsäädännön ja laiksi poliisilain 23 §:n sekä laiksi poliisin henkilörekisteristä annetun lain 19 § ja 20 §:n muuttamisesta. Perustuslakivaliokunta otti kantaa asiaan, jonka mukaan poliisin pitämät tiedostot olisivat salassa pidettäviä, vaikka viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Valiokunnan käsityksen mukaan *turvallisuusintressin*

⁹⁷ PeVL 5/1994 vp, s. 2.

⁹⁸ PeVL 5/1994 vp, s. 3.

asianmukainen huomioon ottaminen muodostaa välttämättömän syyn julkisuuden rajoittamiselle. Näin ollen perustuslakivaliokunta oli sitä mieltä, että turvallisuusintressi oli ”korkeampi” perusoikeus kuin yksityisten ihmisten oikeus saada viranomaisen hallussa olevaa tietoa itselleen. Perustuslakivaliokunta oli sitä mieltä, että tallenteiden julkisuus, joissa on tietoa ampuma-aseiden säilytyspaikoista, voisi aiheuttaa merkittävää haittaa yksityisen ihmisen turvallisuudelle. Näin ollen perusoikeuksia vertailtiin keskenään sisäisin kriteerein ja toista rajoitettiin toisen oikeuden hyväksi.

2.4 RAJOITUSTEN SUHTEELLISUUSVAATIMUS

Suhteellisuusperiaate yleisesti hallintoasioissa tarkoittaa viranomaisen toimien oikeaa mitoittamista. Hallintolain 6 §:n yleissäännöksen mukaan viranomaisen toimenpiteiden tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että käytettävien keinojen ja niiden aiheuttamien haittojen tulee olla kohtuullisessa ja järkevässä suhteessa siihen päämäärään, jota hallinnollisella toimella tavoitellaan.⁹⁹

Perusoikeusrajoitukselle asetettavaa suhteellisuusvaatimusta peruslakivaliokunta on luonnehtinut näin: ”Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimusten mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään”.¹⁰⁰

Perusoikeuskomitean mukaan suhteellisuusvaatimuksen yksi tärkeimpiä kriteerejä on välttämättömyys. Välttämättömyys edellyttää perusoikeuksi-

⁹⁹ Laakso - Suviranta - Tarukannel 2006, s. 329 - 330.

¹⁰⁰ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

en rajoittamisen minimointia mahdollisten vaihtoehtojen valinnassa. Sen lisäksi se sisältää suhteellisuusvaatimuksen, jonka mukaan keinojen on aina oltava oikeassa suhteessa rajoitettavaan intressiin nähden. Kolmanneksi se sisältää tehokkuusvaatimuksen: rajoittaminen on hyväksyttävää vain silloin, kun sillä tosiasiallisesti saavutetaan tavoite.¹⁰¹ Mielestäni suhteellisuusvaatimusta voidaan luonnehtia myös sanalla kohtuullisuusvaatimus. Rajoitusten tulee olla sellaisia, jotka ovat myös kohtuullisia sen yksilön kannalta, jonka perusoikeuksia rajoitetaan. Vaatimusta voitaisiin luonnehtia myös lievimmän keinon periaatteeksi tai vähemmän haitan periaatteeksi. Toimen tulee olla tehokas ja toimiva, mutta ei liian suuri mittakaavaltaan. Viljasen mukaan suhteellisuusvaatimuksen täyttymisen arviointi perustuu perusoikeuksien rajoittamisen intressien ja perusoikeuksien takaamien intressien väliseen punnintaan. Tämä kysymys on Viljasen mukaan aina sellainen, joka sisältää yhteiskunnallista arvostusta: miten tärkeänä arvona pidetään tiettyjä oikeuksia ja kuinka pitkälle meneviin rajoituksiin se voi oikeuttaa.¹⁰² Perusoikeuksia ei kuitenkaan voida asettaa arvojärjestykseen, jossa kaikki oikeudet olisi laitettu numerojärjestykseen tärkeimmästä vähiten tärkeimpään. Näin ollen kokonaan perusoikeuskollisioilta ei voida välttyä, vaan ristiriidat tulee kyetä ratkomaan konkreettisissa tilanteissa parhaan kyvyn mukaan. Punnittaessa perusoikeuteen ja sen rajoitusperusteeseen liittyviä arvoja, on merkitystä sillä, kuinka keskeiseen perusoikeuden käyttömuotoon puuttumisesta on kysymys. Mitä voimakkaammasta rajoituksesta on siis kysymys, sitä painavampi tulee suojattavan intressin olla.

2.5 PERUSOIKEUDEN YDINALUEEN KOSKEMATTOMUUSVAATIMUS

Perustuslakivaliokunnan mukaan ”tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta¹⁰³. Tämä voidaan ymmärtää siten, että muiden edellytysten täytyminen ei vielä riitä rajoittamiseen tavallisel-

¹⁰¹ KM 1992:3, s. 378 - 389.

¹⁰² Viljanen 2001, s. 210 - 211.

¹⁰³ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

la lailla, vaan on vielä selvitettävä, koskettaako rajoitus tästä huolimatta perusoikeuden ydintä¹⁰⁴. Se, mikä on perusoikeuden ydin, ei aina olekaan niin yksiselitteisesti sanottu. Oikeus elämään (perustuslaki 7 § 1 momentti) voidaan nähdä melko selvänä perusoikeutena, jossa ydinalueen määrittäminen ei ole kovin vaikeata, mutta mikä on esimerkiksi kotirauhan suojan ydinalue ja miten se määritellään? Minkälainen asumismuoto tai fyysinen suoja ihmisen ympärillä katsotaan kotirauhaksi, ja missä mennään ydinalueen ulkopuolelle, ns. raja-alueelle? Samalla tavalla kuin suhteellisuusvaatimus asettaa myös ydinalueen koskemattomuusvaatimus rajoja perusoikeusrajoituksen laajuudelle. Perusoikeuskomitean mukaan lainsäädäntökäytännössä jäisi tarkemmin ratkaistavaksi, mitä kuuluu kunkin oikeuden ehdottomasti suojattavaan ydinsisältöön¹⁰⁵. Viljasen mukaan ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksella ei ole normaaleissa perusoikeuksien rajoitustilanteissa välttämättä useinkaan itsenäistä merkitystä, sillä perusoikeuden ydinalueeseen puuttuvat rajoitukset ovat poikkeuksetta ainakin suhteellisuusvaatimuksen ja useimmiten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimuksen vastaisia¹⁰⁶.

Kotirauhan suojan ydinalueen koskemattomuudesta perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa lausunnossaan PeVL 8/1994 vp. Siinä perustuslakivaliokunta on määritellyt kotirauhan suojan reuna-alueita, joka pitää sisälleen yleisellä paikalla oleva kulkuneuvo sekä hotelli- tai muu vastaava huone. Nämäkin nauttivat perustuslakivaliokunnan mukaan kotirauhan suojaa, samoin kuin asuntovaunut ja matkustajakotimajoitus. Kotirauhan suojan ydinalue on yksityisen ihmisen vakituiseen asumiskäyttöön tarkoitettu oma koti. Kuitenkin kotirauhan suojaa rajoitetaan useimmin juuri oman kodin alueella, eli ydinalueella, joka pitäisi olla koskematon. Tällöin rajoittamisen edellytyksen vaatimuksena tulee olla ainoastaan perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikoksen selvittämiseksi -kriteerit, jotka mahdollistavat kotirauhan rajoittamisen. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus ei käytännössä tule usein itsenäisesti merkittäväksi, koska ydinalueeseen

¹⁰⁴ Jyränki 2003, s. 489.

¹⁰⁵ KM 1992:3 s. 139.

¹⁰⁶ Hallberg - Karapuu - Scheinin - Tuori - Viljanen 1999, s. 174.

puuttuvat rajoitukset ovat yleensä myös suhteellisuusvaatimuksen ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimusten vastaisia. Ydinalueen koskemattomuusvaatimusta voidaan Viljasen mukaan käyttää käänteisesti: lainsäätäjällä liikkumavara on normaalia suurempi, jos perusoikeusrajoitukset jäävät perusoikeussuojan reuna-alueelle¹⁰⁷

Perusoikeussäännöksistä kohdistuu lainsäätäjään velvollisuus suojella yksilön perusoikeuksia toisten yksilöiden loukkauksilta. Tällainen suojelelvoite tuo jännitteen vapauden ja turvallisuuden välille. Kumpaa on pidettävä korkeampana ja tärkeämpänä, oikeutta vapautteen vai turvallisuutta kollektiivisena hyvänä?

Viljasen mukaan perusoikeusjärjestelmän eräänlaisena lähtökohtaisena ideana on ajatus yksilöllisen oikeuden korkeampi prioriteetti suhteessa niitä rajoittaviin kollektiivisiin hyviin. Jotta kollektiivinen hyvä voisi toimia yksilön perusoikeuden rajoitusperusteena, tarvitaan erityisperusteluja. Jos perusteluja ei ole, tulee yksilön oikeudelle antaa etusija. Viljasen mukaan voidaan sanoa, että perusoikeuksien rajoitusperusteena oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen on painoarvoltaan vahvempi, kuin yleisen turvallisuuden turvaamistavoite. Viljanen päättelee silti, etteivät henkilökohtainen turvallisuus yksilöllisenä oikeutena ja yleinen turvallisuus kollektiivisena hyvänä ole kaikissa tilanteissa pidettävissä toisistaan erillään. Ainakin perustuslain 10 § 3 momentin ”perusoikeuksien turvaamiseksi” voi täytyä silloin, kun turvattavien perusoikeuksien subjektit eivät ole vielä konkretisoituneet, edellyttäen kuitenkin, että kotirauhan piiriin ulottuvan toimenpiteen kytkentä turvattavaan perusoikeussäännökseen on selvä ja riittävän läheinen. Esimerkiksi yleisen järjestyksen ylläpito, johon ei liity yksilöön kohdistuvaa turvallisuushkaa, ei ole riittävä kytkentä, joka voisi toimia perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävän perusteena puuttua kotirauhan suojaan ”perusoikeuksien turvaamiseksi”.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Hallberg - Karapuu - Scheinin - Tuori - Viljanen 1999, s. 174.

¹⁰⁸ Viljanen 2001, s.169 - 171.

2.6 OIKEUSTURVAVAATIMUS

Perustuslakivaliokunta antoi perusoikeusuudistuksesta seuraavan, oikeusturvavaatimukseen liittyvän lausunnon: ”*Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä*”¹⁰⁹. Tarkemmin oikeusturvajärjestely -termiä ei kuitenkaan ole määritelty, mutta sen voidaan katsoa tarkoittavan muutoksenhakumahdollisuutta sekä muita menettelyllisiä oikeusturvatakeita. Saraviidan mukaan oikeusturvavaatimus tarkoittaa sitä, että perusoikeutta rajoittavan viranomaisen päätökseen tulee olla sovellettavissa muutoksenhakekeino¹¹⁰. Yleensä muutoksenhakekeino on valitus, joka osoitetaan hallintotuomioistuimelle. Jos perusoikeutta rajoitetaan jollakin tosiasiallisella toimella, kuten esimerkiksi poliisin suorittamalla kotietsinnällä, muutoksenhakekeinoa ei tällaisen tapauksen kohdalla ole. Silloin tulevat kysymykseen muut oikeusturvatakeet. Perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaan ”*jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä tai virkamieheltä sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään*”. Lievempiä keinoja oikeusturvavaatimuksen toteutumiseen ovat mm. tietosuoja-valtuutetun oikeudet rekisterien tarkastuksiin sekä tuomioistuinten velvollisuus huolehtia riittävästä oikeusturvamahdollisuuksista¹¹¹.

2.7 IHMISOIKEUSVELVOITTEIDEN NOUDATTAMISEN VAATIMUS

Perustuslakivaliokunnan esittämä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus tarkoittaa sitä, että perusoikeusrajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Valiokunnan mukaan perusoikeusuudistus lähentää entisestään Suomen pe-

¹⁰⁹ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹¹⁰ Saraviita 2000, s. 107.

¹¹¹ PeVL 5/1999 vp. Ehdotuksessa poliisin peitetöimintää ja valeostoja koskevista säännöksistä tuomioistuimen tulee varmistua siitä, että menetelmien käyttäminen ei vaaranna oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

rusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien välistä tulkintaa harmonisoidaan. Valiokunnan mukaan ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus merkitsee sitä, että perusoikeusrajoitusta ei voida pitää perustuslainmukaisena, mikäli rajoitus ulottuu niin pitkälle, että se samalla loukkaisi ihmisoikeussopimuksia¹¹². Ihmisoikeusvelvoitteiden vaatimus on Viljasen mukaan eräänlainen viimekätinen varmistus. Hänen mukaansa lakiehdotus, joka loukkaa Suomen ihmisoikeusvelvoitteita, ei täytä muitakaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä¹¹³.

Perusoikeuksien tulee täyttää kaikki yleisten rajoitusedellytysten luettelon vaatimukset samanaikaisesti. Rajoitusedellytykset nähdään yhtenäisenä, systemaattisena kokonaisuutena, joka periaatteessa sopii kaikkien perusoikeuksien rajoitusten arvioimiseen. Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan muillakin seikoilla voi olla rajoitustilanteessa merkitystä. Vaatimusluettelo sisältää kuitenkin keskeisimmät seikat, joita rajoitustilanteessa on otettava huomioon. Yhdenkin kohdan läpäisemättömyys tarkoittaa sitä, että perusoikeuden rajoitus on ristiriidassa asianomaisen perusoikeusäännöksen kanssa.

2.8 PERUSOIKEUKSIEN LAKIVARAUKSET

Useat yksittäiset perusoikeudet sisältävät lakivaruksen, eli lausekkeen, joka nimenomaan edellyttää kyseisen perusoikeuden rajoittamisen tai sen käytön sääntelyn tapahtuvan lailla tai lain nojalla. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on luonnehtinut lakivarausten saavan oikeudellista merkitystä ainakin neljällä tavalla. Ensinnäkin lakiviittauksella perustuslaissa tarkoitettu asia *pidätetään* lain alaan. Näin rajoitetaan eduskunnan valtaa lainsäätäjänä siirtää sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa alemmalle säädöstasolle. Toiseksi lakivarauksiin sisältyy usein lainsäätäjälle osoitettu *val-*

¹¹² PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹¹³ Hallberg - Karapuu - Scheinin - Tuori - Viljanen 1999, s.179 - 180.

tuutus siihen, että tavallisella lailla voidaan valtuutuksen nojalla antaa perusoikeussäännöksessä joiltakin osin poikkeavia tai rajoittavia säännöksiä. Lakivaraus voi myös sisältää lainsäätäjän toimivaltaa *rajoittavia* säännöksiä. Lakivarauksessa voidaan esimerkiksi täsmentää, missä tarkoituksessa tai millaisissa olosuhteissa jotakin perusoikeutta voidaan lailla rajoittaa. Neljänneksi lakivaraus voi sisältää myös lainsäätäjälle asetetun *toimeksiannon*. Lakiviittaus voi osoittaa, että jokin asian yksityiskohtainen sisältö määräytyy perustuslain ja tavallisen lain muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Kyseinen lakivaraus saattaa edellyttää, että siinä säädetystä asiasta säädetään yksityiskohtaisemmin lailla, koska muussa tapauksessa sääntely voi jäädä aukolliseksi.¹¹⁴

¹¹⁴ Viljanen 2001, s. 27 - 29. Ks. myös Ojanen 2003, s. 63 - 65.

Perusoikeussäännösten lakivaraukset voidaan ryhmitellä kirjoittamisasunsa perusteella kolmeen pääluokkaan:

1. yksinkertaiset lakivaraukset
2. kvalifioidut lakivaraukset
3. sääntelyvaraukset.¹¹⁵

Yksinkertaiset lakivaraukset valtuuttavat perusoikeuden rajoittamiseen lailla tai lain nojalla, mutta eivät aseta lainsäätäjän harkintavallalle mitään rajoittavia kriteerejä. Hallituksen esityksen HE 309/1993 vp, mukaan yksinkertaisten lakivarausten käyttäminen aiheuttaa ongelmia niiden soveltamisessa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Samaa mieltä oli peruslakivaliokunta omassa mietinnössään.¹¹⁶ Tämän vuoksi varausten käyttö torjuttiin perusoikeusuudistuksessa, koska kirjoitustapaa ei pidetty nykyaikaisen perusoikeussäätelyn vaatimusten mukaisina.

Kvalifioidut lakivaraukset valtuuttavat lainsäätäjän säätämään tavallisella lailla rajoituksia perusoikeuteen, mutta vain tietyssä tarkoituksessa tai olosuhteissa. Niiden tarkoituksena on määrittää tavallisen lainsäätäjän mahdollisuus rajoittaa perusoikeutta mahdollisimman tarkasti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa rajoitusvaltuutta kuin välttämättä on tarpeen.¹¹⁷ Nämä kvalifioidut lakivaraukset antavat lainsäätäjälle siten tiukemmat puitteet rajoittaa perusoikeuksia kuin ilman lakivarausta kirjoitetut säännökset.

Sääntelyvaraus tarkoittaa puolestaan sellaista lakivarausta, joka valtuuttaa tai velvoittaa lainsäätäjän antamaan lailla tarkempia säännöksiä perusoikeuden käytöstä.¹¹⁸ Sen avulla lainsäätäjää ei suoranaisesti oikeuteen rajoittamaan perusoikeutta, vaan sillä viitataan lainsäätäjän tehtävään antaa perusoikeuden käyttöä koskevia tarkempia säännöksiä. Sääntelyvarauksen ajatuksena on, että perusoikeussäännös ei yksinään riitä tur-

¹¹⁵ Viljanen 2001, s. 30 - 36.

¹¹⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 4.

¹¹⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹¹⁸ Ojanen 2003, s. 63. Ks. Jyränki 2000, s. 292 ss. Jyränki luetteloi lakivaraukset ja rajoituslausekkeet PeVM 25/1994 vp, s. 4 - 6:n mukaan rajoitusmahdollisuuden väljyyden suuntaan: 1. Kvalifioitu lakivaraus ("voidaan lailla säätää rajoituksia"), 2. Sääntelyvaraus ("sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään"), 3. Lakiviittaus ("säädetään lailla") 4. perusoikeudet, joista puuttuu kokonaan rajoituslauseke tai lakivaraus.

vaamaan perusoikeutta, vaan se edellyttää tuekseen muita lainsäädäntöjärjestelyjä. Perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy vasta perusoikeussäännöksen ja tavallisen lain muodostaman kokonaisuuden pohjalta.¹¹⁹ Viljasen mukaan sääntelyvarauksia ei tule nähdä perusoikeuden rajoittamisvaltuutena, vaan ne ovat perusoikeuden käytön sääntelyä. Sääntelyvaraukset jättävät lainsäätäjälle enemmän liikkumavaraa ja liikkumavara on suurempi kuin ilman sääntelyvarausta kirjoitetussa perusoikeussäännöksessä. Sääntelyvaraus asettaa kuitenkin lainsäätäjälle velvollisuuden antaa perusoikeutta täsmentäviä säännöksiä, jotta perusoikeussäännös ei jäisi ilmaan.¹²⁰

¹¹⁹ PeVM 25/1994 vp, s. 5 - 6.

¹²⁰ Viljanen 2001, s. 34 - 35.

3. POLIISI KOTIRAUHAN RAJOITTAJANA

3.1 POLIISIN TOIMIVALTA KOTIRAUHAN RAJOITTAMISESSA

Poliisilain 13 § - 18 §:t sekä 20 § säännellään tilanteista ja toimenpiteistä, joiden yhteydessä poliisilla on mahdollisuus tunkeutua yksityisen henkilön kotirauhan suojaamalle alueelle. Kyseisen lain mukaan poliisilla on oikeus rajoittaa kotirauhan suojaa seuraavissa tilanteissa:

1. henkilön kiinniottamiseksi kuulusteluun nouettaessa (PoL 13 §)
2. kotirauhaa rikkovan henkilön poistamiseksi (PoL 14 §)
3. henkilön auttamiseksi, kadonneen löytämiseksi tai kuoleman selvittämiseksi (PoL 15 §)
4. henkeä, henkilökohtaista vapautta tai terveyttä vakavasti vaarantavan teon tai tapahtuman estämiseksi (PoL 16 §)
5. rikoksilta ja häiriöiltä suojaamiseksi (PoL 20 §).

Lisäksi poliisimiehellä on oikeus eristää, sulkea tai tyhjentää kotirauhan suojaama alue, mikäli se on tarpeen poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Tämän säännöksen eräs tarkoitus on turvata hienotunteisuusperiaatteen ja vähimmän haitan periaatteen toteutuminen. Eristämällä jokin alue voidaan suojata toimenpiteen kohteena olevan henkilön yksityisyyttä sivullisilta.¹²¹

Osassa edellä mainituissa oikeuksissa vaaditaan poliisipäällystään kuuluvan henkilön määräystä suorittaa toimenpide. Hallituksen esityksen HE 57/1994 vp, mukaan eräistä toimenpiteistä päättäminen on haluttu rajata tiettyyn esimiesasemaan tai pakkokeinovaltuuksiin. Poliisilaissa toimivallan rajaamisen perusteena on johdonmukaisesti käytetty henkilön kuulumista poliisiasetuksessa tarkemmin määriteltävään päällystään. Kiireellisissä tapauksissa toimenpide voidaan suorittaa ilman päällystään kuuluvan henkilön määräystä. Tässä kohdin yksittäisen poliisimiehen tulee har-

¹²¹ HE 57/1994 vp, s. 44 - 45.

kita, onko kyseinen tilanne sellainen, joka on siinä määrin kiireellinen, että lupaa ei ehditä pyytämään päällystön kuuluvalta henkilöltä. Koska määräys voi olla suullinenkin, nykypäivänä määräys on melko helposti saatavissa puhelimella. Kun vielä poliisilaitoksissa käytetään päivystysjärjestelmää, jossa päivystävä päällystön edustaja on aina puhelimella tavoitettavissa, katson, että tilanteen pitää olla todella akuutti, jotta sen voi suorittaa määräyksettä. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi tilanne, jossa henkilö on hengenvaarassa asunnossa ja poliisi tunkeutuu asuntoon saattaakseen henkilön pelastushenkilökunnan hoidettavaksi.

Poliisin yhtenä tehtävänä on suorittaa rikosten tutkintaa. Tutkinnasta käytetään nimitystä esitutkinta ja se on osana rikosprosessia. Laajassa mielessä rikosprosessiin kuuluvat esitutkinta, syyteharkinta ja oikeudenkäynti. Joskus sen piiriin on luettu myös tuomioistuimen tuomitseman rangaistuksen täytäntöönpano. Esitutkinta on rikosten oikeudellisen selvittelyn eli rikosprosessin ensimmäinen vaihe, jossa selvitetään rikos ja sen tekoolosuhteet syytteestä päättämistä ja rikosoikeudenkäynnin valmistelemista varten¹²². Esitutkintaa koskevat keskeiset säädökset on kirjattu esitutkintalakiin sekä asetukseen esitutkinnasta. Rikosprosessin eri vaiheissa joudutaan käyttämään pakkokeinoja, jotta prosessi etenisi häiriöttömästi. Pakkokeinojen käyttämisen tarkoituksena voi olla prosessin etenemisen lisäksi todisteiden hankkiminen, rikollisen toiminnan jatkamisen estäminen, tai asianomistajan yksityisoikeudellisen vaateen turvaaminen. Pakkokeinot ovat nimensä mukaisesti toimenpiteitä, jotka voidaan toteuttaa pakolla eli fyysisiä voimakeinoja käyttäen. Näin voidaan toimia, mikäli pakkokeinon toimeenpaneva poliisimies kohtaa vastarintaa. Hänellä on poliisilain 27 §:n nojalla oikeus murtaa vastarinta voimakeinoja käyttäen. Rikosprosessuaalisilla pakkokeinoilla tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla puututaan yksilön lailla suojattuihin oikeushyviin rikosprosessin aikana. Usein pakkokeinoilla puututaan oikeushyviin, jotka nauttivat perusoikeuden suojaa. Tämän vuoksi pakkokeinot, niiden edellytykset ja viranomaistoiminta

¹²² Helminen - Kuusimäki - Salminen 1999, s. 173.

ovat oltava riittävän hyvin säännelty lainsäädännössä. Rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttämisestä säädetään pakkokeinolaissa.

Esitutkintaa säänneltäessä on jouduttu tasapainottamaan kaksi hyvin erilaista periaatetta, tutkinnan tehokkuuden vaatimus sekä kansalaisten oikeusturva. Harvoin nämä kaksi periaatetta voivat olla täysin toteutettavissa samanaikaisesti, sillä mielestäni ne edustavat periaatteiden ääripäitä, joiden välissä esitutkintaviranomaisen pitää lainmukaisesti toimia. Esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön tulkinnan ohjaamiseksi esitutkintalaissa on mainittu yleiset periaatteet. Näiden tavoitteiden tarkoituksena on ”kansalaisten oikeusturvan lisääminen siten, että yleinen järjestys ja turvallisuus säilyvät, rikokset selvitetään niin, että asianomistajien ja sivullisten oikeudet turvataan ja rikoksesta epäilty saa asiallisen, kansainvälisesti hyväksytyjen periaatteiden mukaisen kohtelun”¹²³. *Tasapuolisuus- eli objektiivisuusperiaate* on esitutkinnan kulmakivi. Periaatteen mukaan esitutkinnassa on selvitettävä ja otettava huomioon yhtä hyvin epäiltyä vastaan kuin hänen puolestaan vaikuttavat tosiasiat. Toisen periaatteen mukaan epäillyllä on *oikeus puolustautua ja oikeus turvautua avustajaan* esitutkinnassa. Esitutkinta on toimitettava siten, ettei kenellekään tarpeettomasti aiheuteta vahinkoa tai haittaa. Tämä vähimmän haitan periaate tarkoittaa sitä, että kenellekään ei aiheuteta kohtuuttomia ansionmenetyksiä tai muita vaikeuksia. Lisäksi yleisistä periaatteista voidaan mainita *hienotunteisuutta* ja *joutuisuutta* koskevat periaatteet.¹²⁴

Pakkokeinot voidaan jaotella yksinkertaisesti vapauteen kohdistuviin pakkokeinoihin ja muihin oikeushyviin kohdistuviin pakkokeinoihin. Toisen näkökulman mukaan uusimmat pakkokeinot on tarpeellista ryhmitellä sen mukaisesti, mihin perustuslaissa suojattuun oikeushyvään niillä puututaan¹²⁵. Vapauteen kohdistuvia pakkokeinoja ovat kiinniottaminen, nouto, pidättäminen, vangitseminen sekä matkustuskielto. Muihin oikeushyviin

¹²³ Helminen - Lehtola - Virolainen 1988, s. 62.

¹²⁴ Helminen - Lehtola - Virolainen 1988, s. 61 - 69.

¹²⁵ Niemi-Kiesiläinen 2000, s. 42.

kohdistuvia pakkokeinoja ovat muun muassa takavarikko, kotietsintä, telekuuntelu ja DNA-tunnisteen määrittäminen ja tallettaminen.¹²⁶

Kaikkien rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttämisen yleisenä edellytyksenä on, että on tapahtunut tai epäillään tapahtuneeksi rikos. Tämän lisäksi eri pakkokeinojen käyttämiselle on laissa säädetty erityisiä edellytyksiä. Pakkokeinojen käyttäminen on usein kytketty pakkokeinon perusteena olevan rikoksen suuruusluokkaan: vaatimuksena on epäillyn rikoksen enimmäis- tai vähimmäisrangaistuksen tietty laissa säädetty aika. Pakkokeinojen edellytyksenä voivat olla myös sen todennäköisyyden määrän eli näyttökynnyksen osalta, joka lain mukaan vaaditaan rikoksen tapahtumisesta, epäillyn syyllisyydestä tai jostain muusta pakkokeinon edellytyksenä olevasta seikasta.

¹²⁶ Helminen - Kuusimäki - Salminen 1999, s. 185.

4. POLIISIN TOIMIVALLAN PERUSTUSLAINMUKAISUUDEN TARKASTELUA

4.1 YLEISTÄ

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa lausunnossaan PeVL 15/1994 vp, Hallituksen esitykseen poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausunnon mukaan kotirauhan suojan kannalta hallituksen poliisilakiehdotuksen merkittäviä kohtia olivat 14 §, 16 §, 18 § ja 38 §. Myös esityksen 30 § ja 31 §, jotka koskivat teknistä tarkkailua, olivat perustuslakivaliokunnan mukaan merkittävässä asemassa. PeVL:n lausunnon mukaan 14 § ja 16 § eivät olleet ongelmallisia. Kyseiset hallituksen esityksen kohdat pitävät sisällään kotirauhan suojaamisen sekä vaarallisen teon ja tapah-tuman estämisen. 14 §:n mukaan säännöksellä suojataan kotirauhan piirin ohella muun siihen rinnastettavan paikan häiriötöntä hallintaa. Perustuslakivaliokunnalla ei ollut lausunnossaan mitään huomautettavaa hallituksen esitykseen kyseisen säännöksen osalta. Lausunnon mukaan poliisilla on oikeus poistaa paikalta tai ottaa kiinni henkilö, joka loukkaa toisen henkilön oikeuspiiriä, jos on perusteltua syytä epäillä häiriön toistumista. Näillä edellytyksillä toimenpiteitä saataisiin kohdistaa myös alueen omistajaan tai muuhun haltijaan.

Hallituksen esityksen 16 §:n mukaan silloin vielä voimassa olleessa poliisilaissa ei ollut säännöstä, joka oikeuttaisi poliisimiehen pääsemään kotirauhan piiriin tilanteessa, jossa on perusteltua syytä epäillä vakavan rikoksen tai muun vaarallisen teon olevan tekeillä. Hallituksen esityksen mukaan ”Poliisilla olisi nimenomaiseen säännökseen perustuva oikeus päästä kotirauhan suojaamalle alueelle tässä pykälässä tarkoitetun vaaran estämiseksi myös silloin, kun vaaratilanne ei välittömästi johdu kenenkään teosta tai laiminlyönnistä. Yleisenä turvallisuusviranomaisena myös poliisi voi pyrkiä estämään tai rajoittamaan vahinkoja vaaratilanteissa, jotka eivät ole edenneet niin pitkälle, että pelastustoimet välttämättä edellyttäisivät pelastushenkilöstön työvälineitä ja ammattitaitoa. Mahdolli-

sia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi alkusammutus, kaasuventtiilin sulkeminen, sähkövirran katkaiseminen tai räjähdysvaarallisten aineiden poistaminen”. Perustuslakivaliokunta ei nähnyt kyseisessä ehdotuksessa huomautettavaa perustuslainmukaisuuden tai yksilön perusoikeuksien kannalta.

Hallituksen esityksen 18 §:ään perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota. Hallituksen esityksen mukaan 18 § 2 momentin toimenpiteet, eli ”alueen eristäminen suoritetaan onnettomuustapauksissa lisävahinkojen estämiseksi, onnettomuuteen joutuneiden henkilöiden hoito- ja avustustoimenpiteiden suojaamiseksi sekä onnettomuuden johdosta suojaamattomaan tilaan joutuneen omaisuuden tai poliisitutkinnan turvaamiseksi”¹²⁷. Perustuslakivaliokunta oli lausunnossaan sitä mieltä, että edellä mainitut toimenpiteet olisivat sallittuja myös kotirauhan suojaamalla alueella. Perustuslakivaliokunnan mukaan asiasta on kuitenkin välttämätöntä säätää nimenomaisesti itse laissa. Säännös onkin siirretty suoraan poliisilakiin sen 18 §:ksi. Sen mukaan poliisilla on oikeus eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue, jos se on tarpeen erinäisten syiden vuoksi. Säännös velvoittaa päätöksenteon tapahtuvan päällystöön kuuluvan henkilön toimesta paitsi kiireellisessä tapauksessa. Jos asia ei siedä viivytystä, voi yksittäinen poliisimieskin tehdä päätöksen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ”lakiehdotuksen 30 § ja 31 §:n mukaiset toimenpiteet ovat kotirauhaan puuttumismuotoina yleensä ankarampia kuin asianomaisen läsnä ollessa tai muutoin hänen tietensä tapahtuvaa kotirauhan piiriin meneminen”. Nämä kaksi hallituksen esityksen pykälää sääntelevät poliisin suorittamaa tarkkailua sekä teknistä tarkkailua. Tarkkailun määritelmänä voidaan pitää menetelmää ”jolla hankitaan tietoja tietystä tunnetusta tai tuntemattomasta henkilöstä, hänen yhteyksistään ja hänen jo tapahtuneesta taikka parhaillaan tai myöhemmin

¹²⁷ HE 57/1994 vp, s. 59.

tapahtuvasta toiminnastaan”. Tekninen tarkkailu on puolestaan ”tiettyyn henkilöön teknisiä laitteita apuna käyttäen kohdistettavaa kuuntelua ja äänen tallentamista (*tekninen kuuntelu*), katselua ja kuvaamista (*tekninen katselu*) sekä kulkuneuvon tai tavaran liikkumisen seuranta (*tekninen seuranta*). Teknisellä tarkkailulla voidaan hankkia tietoja myös henkilön yksityisyyden piiriin kuuluvista seikoista”. Perustuslakivaliokunta oli sitä mieltä, että hallituksen esitys kyseisten kohtien osalta oli puutteellinen. Valiokunnan mukaan toimenpidevaltuudet ja päätöksentekomenettely erosi yksilön oikeusturvan kannalta siitä, mitä aikaisemmin oli omaksuttu. Ehdotuksen mukaan poliisi saisi laajemmat valtuudet harjoittaa teknistä kuuntelua ja teknistä katselua kuin pakkokeinolain mukaan rikosten esitutkinnassa. Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeussuojan kannalta oli perusteltua yhteen sovittaa esitetyn poliisilain säännöksiä esitutkintalain ja pakkokeinolain mukaisiksi. Perustuslakivaliokunta otti vielä kantaa esityksen kohtaan, jossa sallittaisiin tekninen tarkkailu myös kotirauhan piirissä olevaan henkilöön jo sillä edellytyksellä, että se on välttämätöntä poliisitoimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi. Valiokunnan mukaan edellytystä on syytä täsmentää.

Poliisilain 31 §:n 1 momentin mukaan poliisilla on oikeus rikollisen toiminnan estämiseksi tai keskeyttämiseksi tarkkailla *muualla kuin asunnossa* olevaa henkilöä, jos tämän käyttäytymisen perusteella on syytä epäillä hänen syyllistyvän rikokseen. Toisen momentin mukaan poliisimies voi suorittaa tarkkailua sellaisen henkilön osalta, jota on perustellusti syytä epäillä myötävaikuttavan rikokseen, josta ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta. Hallituksen esityksen mukaan ensimmäinen momentti antaa poliisille valtuuden tarkkailla henkilöä normaalein aistein, vaikka hän oleskelee pihapiirissä tai muulla kotirauhan suojaamalla alueella. Sen sijaan tarkkailu ei ole sallittua, jos tarkkailtava henkilö olisi kotirauhan suojan ydinalueella, eli omassa tai toisen henkilön asunnossa. Tässä kohdassa hallitus on esityksessään ottanut kantaa perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimukseen ja kyseisen pykälän koh-

dalla tuo vaatimus toteutuukin. Koska jokainen henkilö voi tehdä havaintoja ihmisestä tämän ollessa esimerkiksi pihalla, ei sitä voida kieltää poliisil-takaan. Sen sijaan ydinalueella tehtävä tarkkailu ei ole 1 momentin mu-kaan sallittua.

Poliisilain 31 §:n toisen momentin mukaan tarkkailua voidaan suorittaa myös henkilöön, jonka on perusteltua syytä epäillä myötävaikuttavan rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuu-kautta vankeutta. Tällöin tarkkailua voidaan suorittaa vain kotirauhan piirin ulkopuolella olevaan henkilöön. Hallituksen esityksen mukaan henkilöä saataisiin tarkkailla vain hänen ollessaan kotirauhan suojaaman alueen ulkopuolella. Esityksen mukaan tarkkailua ei siten saataisi kohdistaan hänen omaan tai muunkaan henkilön asuntoon eikä esimerkiksi pihapiiriin. Vaikka hallituksen esityksen mukaan ensimmäisen momentin mu-kaista tarkkailua saa tehdä poliisi, koska kuka tahansa muukin henkilö voi tehdä samoja havaintoja, niin toisen momentin mukaan poliisimies ei saa tehdä havaintoja siitä, jota voidaan epäillä myötävaikuttavan rikokseen. Tässä hallituksen esitys on mielestäni hyvinkin epäjohdonmukainen. En-simmäisen momentin perustelujen mukaan ”ei ole aiheellista kieltää poliisimiestäkään tekemästä havaintoja, joihin kenellä tahansa on tilaisuus” kun taas toisen momentin perustelujen mukaan poliisimieheltä tällainen havaintojen tekeminen nimenomaan kielletään. Sama epäjohdonmukai-suus on kirjoitettu poliisilakiin, sen 30 §:ään. Sillä varjellaan perusoikeu-den ydinalueen koskemattomuutta, mutta poliisimiehen on oltava hyvin tietoinen, tekeekö hän havaintoja rikoksentehtäjästä vai siihen myötävaikut-tavasta henkilöstä. Perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaati-mus on tässä kyseisessä kohdassa viety äärimmilleen. Mielestäni toisen momentin havaintojen tekeminen olisi voitu suoda myös poliisimiehelle, koska niitä voi tehdä kuka tahansa muukin henkilö, koska lain esitöissä on mainittu esimerkiksi pihapiiri. Rikoksen myötävaikuttajan naapuri voisi tehdä hänestä havaintoja esimerkiksi rivitalon takapihalla, mutta samaa ei voi poliisimies tehdä.

Poliisilain 31 §:ssä määritellään teknisen tarkkailun edellytykset. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan poliisimiehellä on oikeus kohdistaa *vaki-
tuiseen asumiseen käytetyn huoneen ulkopuolella* olevaan henkilöön taikka kulkuneuvoon teknistä tarkkailua. Edellytyksenä tekniselle tarkkailulle on lisäksi se, että jos sen avulla voidaan perustellusti olettaa saatavan rikoksen torjumiseksi tarvittavia tietoja. Näin ollen tekninen tarkkailu tapahtuisi kotirauhan piirin ulkopuolella. Hallituksen esityksen mukaan tarkkailua teknisellä laitteella ei saisi kohdistaa kotirauhan piirissä olevaan henkilöön silloinkaan, kun poliisimiehellä olisi sinne luvallinen pääsy¹²⁸. Päätöksen tällaiseen toimenpiteeseen antaa päällystöön kuuluva poliisimies sekä yli kolme vuorokautta kestävään tekniseen kuunteluun poliisi-
piirin päällikkö, poliisin valtakunnallisen yksilön päällikkö tai apulaispäällikkö.

Hallituksen esityksen mukaan tekninen tarkkailu saisi kohdistua kotirauhan piiriin vain pykälän 3 momentissa mainituissa tapauksissa ja siinä säädetyin edellytyksin. Poliisilain 31 § 3 momentin mukaan teknistä kuuntelua voidaan suorittaa, mikäli perustellusti epäillään rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, huumausainerikoksesta tai terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta. Teknisen katselun tai teknisen seurannan edellytyksenä on ankarin säädetty rangaistus vähintään kuusi kuukautta vankeutta. Hallituksen esityksen 57/1994 perustelujen mukaan teknisen tarkkailun eri muotojen käyttö merkitsee eriasteista puuttumista tarkkailtavan henkilön yksityisyyden suojaan. Sen takia on aiheellista porrastaa teknisen tarkkailun eri muotojen käytön edellytyksiä siten, että ne ovat oikeassa suhteessa rikosepäilyjen vakaavuuden kanssa. Näin ollen teknisen tarkkailun edellytysten jaottelussa on käytetty perusoikeusrajoitusten suhteellisuus-

¹²⁸ HE 57/1994 vp, s. 61 - 62.

vaatimusta. Sen mukaan rajoittavien toimenpiteiden tulee olla oikeassa suhteessa rajoitettavien oikeuksien kanssa.

Päätöksen teknisestä tarkkailusta tässä tapauksessa tekee tuomioistuin. Päätösvalta on viety päällystään kuuluvalta poliisimieheltä ylemmäksi aina tuomioistuimelle saakka, jollei asialla ole kiirettä. Mikäli asia ei siedä viivytystä, päätöksen voi tehdä päällystään kuuluva poliisimies siihen saakka, kunnes tuomioistuin on ratkaissut luvan antamista koskevan vaatimuksen.

Perustuslakivaliokunta oli sitä mieltä lausunnossaan 15/1994, että tekninen tarkkailu poliisitoimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi, vaatisi täsmentämistä. Poliisilain 31 § 3 momentin mukaan tällainen tarkkailu on mahdollista asunnossa olevaan henkilöön, jos tämä on välttämätöntä poliisitoimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi ja toimenpiteen suorittajan, kiinni otettavan tai suojattavan henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi. Perustuslakivaliokunnan lausunto kyseisestä momentista on mielestäni aiheellinen. Kolmannen momentin avulla poliisi voisi suorittaa teknistä tarkkailua myös kotirauhan suojan alueella kaikilla tekniseen tarkkailuun soveltuvilla välineillä, myös kuva- ja äänihavaintojen tekemisen mahdollistavilla laitteilla. Tämä momentti voisi olla ns. ”kaatopykälä”, jonka varjolla poliisi oikeuttaisi teknisen tarkkailun kotirauhan suojan alueella. Hallituksen esityksen mukaan teknisen tarkkailun käyttöalaa olisivat poliisitoiminnan erikoistilanteen, kuten meneillään oleva ryöstö, panttivankitilanne, lentokonekaappaus tai perheväkivaltatilanne. Teknistä tarkkailua voidaan pitää välttämättömänä, jos on perusteltua syytä epäillä henkilön vaarantavan poliisimiehen tai sivullisen ihmisen turvallisuutta ennen poliisitoimenpidettä tai sen aikana, eikä tarvittavia tietoja voida saada muulla tavalla. Poliisin on myös toimittava suhteellisuusvaatimuksen mukaisesti voimakeinoja käyttäessään, joten ennakkotieto vastarinnan vaarallisuudesta auttaa voimakeinojen oikein mitoittamiseksi.

Esitutkintalaki ja pakkokeinolaki ovat molemmat vuodelta 1987. Molempia lakeja on kuitenkin uudistettu tuon jälkeen. Hallituksen esitys 52/2002 vp.

Eduskunnalle laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain sekä eräiden näihin liittyvien lakien muuttamisesta sisälsi ehdotuksia pykäläin, jotka vaikuttivat yksilön kotirauhan suojaan. Kyseisen hallituksen esitykseen on perustuslakivaliokunta antanut lausuntonsa PeVL 36/2002 vp. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomionsa teknisen kuuntelun pykälään. Hallituksen esityksen mukaan kuuntelua saisi kohdistaa sellaiseen vakituiseen asumiseen tarkoitettuun tilaan, jossa rikoksesta epäilty todennäköisesti oleskelee. Perustuslakivaliokunnan mukaan hallituksen ehdotuksen kohta oli valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 10 §:n, eli kotirauhan suojan johdosta. Aikaisemmin perustuslakivaliokunta oli luonnehtinut teknistä kuuntelua ”suhteellisen ankaraksi puuttumiseksi perusoikeuksiin erityisesti toimenpiteen salavihkaisen luonteen vuoksi, minkä takia sen sallittavuudelle oli asetettava tiukat edellytykset”¹²⁹. Käsillä olleessa lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, että teknisen kuuntelun suorittaminen rikoksesta epäillyn kotona tai sivullisen kotona, jossa epäilty oleskelee, rajoittaa paitsi yksilön kotirauhan suojaa, mutta myös mahdollisesti luottamuksellisen viestin salaisuutta. Perustuslakivaliokunta oli sitä mieltä, että koska kyseinen menetelmä rajoittaa hyvinkin vahvasti yksilön perusoikeuden suojaa, tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytyksenä on rajata tekninen kuuntelu valtorikosten, väkivaltarikosten, yleisvaarallisten rikosten ja huumausainerikosten törkeimpiin tekemuotoihin¹³⁰. Tämän lisäksi perustuslakivaliokunta ehdotti lakivaliokunnalle vakavasti harkittavaksi selvityksen vaatimista hallitukselta siitä, millä tavoin uudet toimivaltuudet ovat edistäneet yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta. Mielestäni perustuslakivaliokunta on tässä osoittanut tavallaan huolestuneisuutensa siitä lainsäätämiskehityksen suunnasta, johon ollaan menossa. Rikollisuuden ammattimaistumisen myötä poliisin tehokkuusvaatimukset lisääntyvät. Poliisin tehokkuuspaineet antavat edelleen painetta lainsäätäjälle entistä tehokkaampien lakien säätämiseen. Tämän kaiken vastakkaisella puolella on yksittäinen ihminen ja hänen yksittäiset perustuslaintasoiset perusoikeutensa. Tuori oli sitä mieltä artikkelissaan, että ”perusoikeusjärjestelmämme uhkaa menettää keskeisen osan perinteistä oikeusvaltiolii-

¹²⁹ PeVL 12/1998 vp, s. 5.

¹³⁰ PeVL 36/2002 vp, s. 6.

sesta merkityksestään, joka sillä on ollut julkisen vallan yksityiseen autonomiaan puuttuvan kompetenssin, erityisesti pakkokeinojen käytön, rajoituksena¹³¹.

4.2 JOHTOPÄÄTÖKSET

Lähtökohdat poliisilain ja muiden lakien perustuslainmukaiselle tarkastelulle on melko selvät. Jo hallituksen esityksessä 57/1994 vp,¹³² on mainittu siitä, että ehdotetun uuden poliisilain säännökset poliisin toimivallasta puuttua kansalaisten perusoikeuksiin ovat tärkeän yleisen edun vaatimia. Uuden poliisilain säännösten tarkoituksena oli määrittellä entistä tarkemmin, missä tarkoituksessa mihinkin perusoikeuksiin saadaan puuttua ja miten tällöin on meneteltävä. Perusoikeuksien puuttumiseen sekä rajoittamisen tarkoituksena on kuitenkin muiden perusoikeuksien turvaaminen. Näin ollen poliisin toimivallan määräytymisellä on jo hyvin vahva tuki takana. Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 15/1994 vp, mukaan ”on huomattava, että poliisilailla tavoiteltavat päämäärät ilmentävät sellaista yleistä etua, jonka on lähtökohtaisesti katsottu jossakin laajuudessa oikeuttavan perusoikeusrajoituksiin, kunhan rajoituksista säädetään riittävän täsmällisesti ja oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen”. Perustuslakivaliokunnalla ei ollut hallituksen esitykseen uudeksi poliisilaiksi paljoa huomauttamista. Valiokunnan mukaan ”käsiteltävänä olevasta poliisilakiehdotuksesta voidaan todeta, että perusoikeuksien rajoittamista merkitsevistä poliisin toimivaltuuksista säädettäisiin nyt monessa kohdin olennaisesti täsmällisemmin kuin voimassa olevassa lainsäädännössä”.¹³³

Kotirauhan suojan kannalta keskeinen poliisilain toimivaltasäännös on sen 16 §, jonka mukaan poliisilla on oikeus rajoittaa kotirauhan suojaa *henkeä, henkilökohtaista vapautta tai terveyttä vakavasti vaarantavan teon tai tapahtuman estämiseksi*. Kyseinen säännös lienee yleisin peruste, jonka suomilla valtuuksilla poliisi tunkeutuu yksityisen ihmisen koti-

¹³¹ Tuori 1999, s. 921.

¹³² HE 57/1994 vp, s. 97 - 98.

¹³³ PeVL 15/1994 vp, s. 2.

rauhan alueelle. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (35/1997 vp.) mukaan kyseisessä toimivaltasäännöksessä säädetyt edellytykset kotirauhan suojaamaan paikkaan pääsulle ovat sellaisia, jotka ovat välttämättömiä eri perusoikeuksien turvaamiseksi. Tältä osin perustuslakivaliokunta oli sitä mieltä, että lakiehdotuksen viittaussäännös, joka koski oikeutta päästä kotirauhan suojaamaan paikkaan, oli silloisen kotirauhan suojan säännöksen vaatimusten mukainen.¹³⁴

Vaikka poliisi on laillisuusvalvoja, tulee jonkun valvoa myös poliisin toiminnan laillisuutta. Valvojallakin tulee olla valvoja. Poliisin tosiasiallisissa toimissa ei ole varsinaisesti muutoksenhakumahdollisuutta, kuten on esimerkiksi hallinnollisissa päätöksissä. Ensisijaisesti poliisin hierarkiassa sisäasiainministeriöllä ja sen poliisiosastolla on korkein, myös poliittinen vastuu poliisitoiminnan kehittämisestä ja väärinkäytöksistä. Alueellisella tasolla läänien poliisijohdot ja paikallistasolla poliisilaitosten päälliköt huolehtivat valvonnasta. Ylimpinä valtiollisina laillisuusvalvojina toimivat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, joille kansalaiset voivat osoittaa poliisia koskevat kantelunsa.¹³⁵ Poliisimiehen tai poliisihallinnon muusta virkamiehestä voi tehdä hallintokantelun, mikäli joku katsoo, että poliisimies on virkatoimessaan menetellyt virheellisesti tai laiminlyönyt virkatehtäviensä suorittamisen. Hallintokantelu tehdään joko ylemmälle poliisiviranomaiselle tai ylimmille laillisuusvalvojille. Jos joku epäilee, että poliisimies on syyllistynyt rikokseen, niin hänestä voi tehdä rikosilmoituksen. Poliisimiestä koskevassa rikosepäilyssä vain syyttäjällä on toimivalta ratkaista, onko asiassa syytä epäillä rikosta ja toimitaanko esitutkinta.

Poliisin toimivalta ylittyy silloin, kun hän virkatoimessaan menee toimivaltansa rajojen ulkopuolelle tai väärinkäyttää harkintavaltansa tai sallittuja pakkokeinoja. Tällöin poliisimies rikkoo yksityisen ihmisen oikeusturvaa. Oikeusturva on oikeudellisten järjestelyjen kokonaisuus, joilla pyritään turvaamaan yksityisten oikeussubjektien oikeuksia ja etuja suhteessa jul-

¹³⁴ PeVL 35/1997 vp, s 3 - 4.

¹³⁵ Korhonen 2005, s. 38.

kiseen valtaan. Oikeusturvan ylläpitämisen jälkikäteisenä turvaamisena voidaan pitää kanteluiden tekeminen. Näkisin kuitenkin oikeusturvan kannalta tärkeämmäksi sen turvaamisen etukäteen ja ennalta ehkäisevästi. Ennalta vaikuttamisen keinoista tärkein on ehdottomasti poliisimiesten koulutus. Maamme poliisien peruskoulutus on kansainvälisestikin arvostettua ja korkeatasoista. Peruskoulutuksessa opetetaan tarkasti muun muassa kotirauhan alueella tapahtuvista rikoksista sekä poliisin toimivaltuuksia kotirauhan alueella toimimiseen. Tämän peruskoulutuksen jälkeen koulutus kuitenkin usein unohdetaan ja kertaaminen sekä uuden oppiminen jäävät usein yksittäisen poliisimiehen oman aktiivisuuden varaan. Esimerkiksi kotirauhan suoja on kuitenkin niin vahva perustuslaillinen suoja, että sen rajoittamisen edellytykset tulisivat olla jokaisella poliisilla kirkaana mielessä. Poliisimies toimii virkavastuulla ja hierarkkisena organisaationa käskyt tulevat usein ylemmältä taholta suorittavalle tasolle. Jokaiselle poliisimiehelle tulee kuitenkin virkauransa aikana tilanteita, jolloin ei ole aikaa kysyä neuvoa ylemmältä portaalta. Tällöin ratkaisut tulee tehdä itsenäisesti ja hyvän koulutuksen ansiosta päätösten tulisi olla oikeusturvavaatimusten mukaisia ja perusoikeuksia kunnioittavia.