

Liisa Kokkonen

**HALLINTOKANTELU POLIISIN VOIMAKEINOJEN  
KÄYTÖN KOHTEEN OIKEUSTURVAN TOTEUTTAJANA**

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Kandidaatintutkielma

Huhtikuu 2021

# TIIVISTELMÄ

Liisa Kokkonen: Hallintokantelu poliisin voimakeinojen käytön kohteen oikeusturvan toteuttajana  
Kandidaatintutkielma  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus  
Huhtikuu 2021

---

Suomen poliisin perustehtävä on poliisilain (PolL, 872/2011) mukaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Tämän erityisen tehtävän toteuttamiseksi poliisilla on oikeus käyttää virantoimituksessa voimakeinoja. Voimakeinojen käyttö on välitöntä julkisen vallan käyttöä ja siten tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa oikeusturvakeinojen on sanottu kehittyneen heikommin kuin hallinnolliseen päätöksentekoon käytettävissä olevat oikeusturvakeinot. Poliisimies joutuu kuitenkin voimakeinoja käyttäessään puuttumaan yksilön perusoikeuksiin turvatakseen yleistä järjestystä, turvallisuutta tai toisen yksilön perusoikeuksia, jolloin tulee kyseeseen perusoikeuksien rajoittamisen yleiset säännöt. Kyseisten rajoitussääntöjen mukaan perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.

Puhuttaessa tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, hallinnollista muutoksenhakumahdollisuutta ei toiminnan luonteen takia ole. Tuolloin kyseeseen tulee muut yksilön oikeusturvan toteuttajat, kuten rikosoikeudellinen prosessi ja hallintokantelu. Hallintokantelua koskevaa tutkimusta on niukasti ja sitä ei ole aikaisemmin tutkittu voimakeinojen käytön, joka on merkittävää julkisen vallan käyttöä, yhteydessä. Poliisin voimakeinojen käyttö on ollut hiljattain julkisen keskustelun kohteena Suomessa ja maailmalla. Tutkielman yhteiskunnallinen merkittävyys pohjautuu edellä mainittuihin seikkoihin.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan hallintokantelua yksilön oikeusturvan toteuttajana voimankäytön yhteydessä. Tutkimuskysymys on: mikä on hallintokantelun rooli voimakeinojen käytön kohteen oikeusturvan toteuttajana? Tutkielma jäsentää voimassa olevaa oikeutta ja on siten lainopillinen. Tutkielman aineisto koostuu eräistä laeista ja niiden esitöistä, sisäministeriön ja Poliisihallituksen hallinnollisista ohjeista ja kertomuksista, eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluratkaisuksista sekä oikeuskirjallisuudesta.

Hallintokantelun yksittäisen poliisimiehen toiminnasta voimankäyttötilanteessa voi tehdä poliisiorganisaation sisäiselle kanteluviranomaiselle (sisäinen laillisuusvalvonta) tai eduskunnan oikeusasiamiehelle (ulkoinen laillisuusvalvonta). Hallintokantelu on sekä hallinnon laillisuusvalvonnan että yksilön oikeusturvan keino. Hallintokantelun roolia voimakeinojen käytön kohteen oikeusturvan toteuttajana voidaan jäsentää voimassa olevan oikeuden mukaan, kanteluratkaisuja tarkastelemalla ja vertaamalla sitä muihin oikeusturvakeinoihin.

Voimakeinojen käytön tilanteissa tapahtuvat lainvastaisuudet voivat päätyä jälkikäteen arvioitavaksi rikosoikeudelliseen menettelyyn. Aina tilanteessa tapahtunut lainvastaisuus ei kuitenkaan ole rikosoikeudellisesti tarkasteltuna lainvastainen. Hallintokantelun merkitys yksilön oikeusturvan kannalta voi olla tuolloin korostunut. Voimakeinojen käytön kohteen oikeusturvaa toteuttaa etenkin preventiivinen oikeusturva eli voimankäyttöä koskeva lainsäädäntö ja ohjeistus sekä poliisimiesten koulutus ja pätevyys ja rikosoikeudellinen prosessi. Hallintokantelun voidaan nähdä täydentävän edellä mainittujen oikeusturvakeinojen jättämiä aukkoja. Lisäksi hallintokanteluilla voi olla merkittävä vaikutus myös yksilön oikeusturvaa preventiivisesti toteuttaviin keinoihin, kuten poliisin voimankäyttöä koskevaan sisäiseen ohjeistukseen.

Avainsanat: hallintokantelu, poliisi, voimakeinojen käyttö, oikeusturva

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

## Sisällys

TIIVISTELMÄ .....	II
LÄHTEET.....	IV
LYHENNELUETTELO .....	VII
1. JOHDANTO .....	1
1.1 Taustaa.....	1
1.2 Tutkimustehtävä .....	2
1.3 Metodit ja lähdeaineisto .....	4
2. POLIISI PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN KENTÄLLÄ.....	5
2.1 Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisesta .....	5
2.2 Poliisi perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana ja rajoittajana .....	7
3. OIKEUSTURVA .....	8
4. VOIMAKEINOJEN KÄYTTÖ .....	11
4.1 Voimakeinojen käyttö tosiasiallisena julkisen vallan käyttönä.....	11
4.2 Voimakeinojen käyttöä koskevan lainsäädännön kehitys .....	12
4.3 Poliisin oikeudesta voimakeinojen käyttöön.....	13
4.4 Yksilön oikeusturva voimakeinojen käytön yhteydessä .....	18
5. HALLINTOKANTELU VOIMAKEINOJEN KÄYTÖN KOHTEEN OIKEUSTURVAKEINONA .....	22
5.1 Hallintokantelusta yleisesti.....	22
5.2 Hallintokantelu osana yleistä laillisuusvalvontaa.....	24
5.3 Hallintokantelu osana sisäistä laillisuusvalvontaa .....	27
5.4 Sisäisen ja ulkoisen laillisuusvalvonnan suhde .....	30
5.5 Hallintokantelu yksilön oikeusturvakeinona .....	32
6. LAILLISUUSVALVONNAN AINEISTON TARKASTELUA.....	36
6.1 Eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluratkaisujen tarkastelua .....	36
6.2 Poliisihallituksen sisäisen laillisuusvalvonnan ohje ja vuosikertomukset .....	40
7. LOPUKSI.....	42

# LÄHTEET

## VIRALLISLÄHTEET

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2019

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2016

*HE 309/1993 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

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

*HE 44/2002 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

*HE 72/2002 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

*HE 50/2013 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta.

*HE 224/2010 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

*Oikeusministeriö:* Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jako. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja 2019:24. Helsinki 2019.

*PeVL 17/1998 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi rajavartiolaitoksesta.

*PeVM 25/1994 vp:* Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

*PNE 2/1999 vp:* Puhemiesneuvoston ehdotus uudeksi eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännöksi.

*Poliisihallitus:* Sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa. Ohje *POL-2019-16223*. Julkaistu 2020.

*Sisäasiainministeriö:* Poliisiin kohdistuva sisäinen valvonta. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2013:19. Helsinki 2013.

*Sisäasiainministeriö:* Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäasiainministeriön julkaisuja 48/2004. Helsinki 2004.

*Sisäministeriö*: Sisäministeriön ohje laillisuusvalvonnasta sisäministeriössä ja sen hallinnonalalla. Ohje *SMDno-2020–158*. Julkaistu 2020.

## **OIKEUSKÄYTÄNTÖ**

AOA 2.12.2002 nro. 1505/04/01: Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös välineiden asianmukaisuutta voimakeinoja käyttäessä koskevasta kantelusta.

AOA 14.11.2002 nro. 1849/4/02: Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös välineiden asianmukaisuutta voimakeinoja käyttäessä koskevasta kantelusta.

EOA 21.1.2010 nro. 2758/4/09: Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös aiheettomia voimakeinoja koskevasta kantelusta.

AOA 31.8.2016 nro. 1187/2/15: Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös etälamauttimen käytön valvonnan tehostamista ja käytön ohjeistusta koskevassa asiassa.

EOA 20.6.2017 nro. 2236/2016: Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös rauhoittamisvuoteen käytöstä poliisivankiloissa.

AOA 23.3.2018 nro. 6374/2017: Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös matkapuhelimen sormenjälkilukituksen avaamista koskevassa asiassa.

EOA 30.1.2020 nro. 3986/2019: Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös paprikasumutteesta annettavaa ensiapua koskevasta kantelusta.

EOA 3.11.2020 nro. 394/2020: Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös poliisin menettelyä ja kohtelua kiinnioton ja vapaudenmenetyksen aikana koskevasta kantelusta.

KKO 2020:13

## **KIRJALLISUUS**

*Boucht, Johan*: Poliisin voimakeinojen käyttö – Suomalaisen oikeuden oppikirja. Poliisiammattikorkeakoulun julkaisuja. Tampere 2020.

*Hallberg, Pekka*: Perusoikeudet. Alma Talent päivittyvät hakuteokset. Helsinki 2005.

*Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu*: Poliisilaki. Helsinki 2012.

- Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Salminen, Markku:* Poliisioikeus. Helsinki 1999.
- Husa, Jaakko – Jyränki, Antero:* Valtiosääntöoikeus. Helsinki 2012.
- Koivisto, Ida:* Oikeusturva – kehittyvä perusoikeus? *Lakimies* 6/2013, s. 1032–1054.
- Koskinen, Pekka:* Rikosoikeuden yleiset opit ja rikosvastuun perusteet. *Teoksessa Lappi-Seppälä – Hakamies – Koskinen – Majanen – Melander – Nuotio – Nuutila – Ojala – Rautio:* Rikosoikeus. Alma Talent Fokus -internetpalvelun kautta päivitettävä teos. Kirjailija päivittänyt tekstin 1.11.2008. Lähteeseen viitattu 03.02.2021. Helsinki 2008.
- Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Helsinki 2018.
- Mäenpää, Olli:* Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2016.
- Mäenpää, Olli:* Yleinen hallinto-oikeus. Helsinki 2018.
- Rikander, Henri:* Poliisimiesten kokemuksia hallinto- ja rikosprosessista. Edita Publishing Oy 2018.
- Rikander, Henri – Sutela, Mika:* Miten suomalainen poliisi käyttää voimakeinoja kohdatessaan väkivaltaa virkatehtävässä? Edita Publishing Oy 2020.
- Saraviita, Ilkka:* Perustuslaki. Helsinki 2011.
- Sarja, Mikko:* Ylimmän laillisuusvalvonnan rajanvetoja. Helsinki 2001.
- Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki 2001.

## INTERNETLÄHTEET

- Edilex: Poliisi ottaa haalarikamerat käyttöön koko maassa tänä keväänä. 10.3.2021. [<https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/uutiset/68206?allWords=haalarikamera&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=1121268>] (13.4.2021)
- Syyttäjälaitos: Poliisirikosasiat. [<https://syyttajalaitos.fi/poliisirikosasiat>] (13.4.2021)

**LYHENNELUETTELO**

AOA	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
ETL	esitutkintalaki 805/2011
EoaL	laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 197/2002
HL	hallintolaki 434/2003
KKO	korkein oikeus
OkaL	laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 193/2000
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	perustuslaki 731/1999
POHA	poliisihallitus
PoliisiA	Valtioneuvoston asetus poliisista 1080/2013
PoIL	poliisilaki 872/2011
RL	rikoslaki 39/1889
VoimakeinoA	Sisäministeriön asetus poliisin voimakeinoista sekä kulkuneuvon pysäyttämisestä 245/2015

# 1. JOHDANTO

## 1.1 Taustaa

Poliisilain mukaan (PoL, 872/2011) poliisin perustehtävänä on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Poliisi on viranomainen, jolla on tarvittaessa oikeus käyttää virantoimituksessa voimakeinoja. Fyysisen voiman ja erilaisten välineiden käyttö voi olla poliisin toiminnassa oikeudellisesti arvioiden tavallista voimakeinojen käyttöä tai hätävarjelua. Voimakeinojen käytöstä säädetään poliisilaissa ja hätävarjelusta rikoslaissa (RL, 39/1889).<sup>1</sup>

Voimakeinojen käyttö on tosiasiallista hallintotoimintaa, tarkemmin tosiasiallista julkisen vallan käyttöä.<sup>2</sup> Tosiasiallista julkisen vallan käyttöä voidaan kutsua myös välittömäksi julkisen vallan käytöksi. Tosiasiallisella julkisen vallan käytöllä pyritään välittömästi käskyin, kehotuksin tai voimakeinoin palauttamaan lainmukainen tila. Tosiasiallinen julkisen vallan käyttö on siis rinnastettu tosiasialliseen hallintotoimintaan, jossa ei tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä, joihin voisi hakea muutosta erilaisin muutoksenhakukeinoin.<sup>3</sup> Mäenpään mukaan tosiasiallisen hallintotoiminnan oikeusturvakeinot ovat kehittyneet heikommin kuin hallintoasian käsittelyyn ja hallinnolliseen päätöksentekoon käytettävissä olevat oikeusturvakeinot.<sup>4</sup> Tosiasiallisella julkisen vallan käytöllä, kuten voimakeinojen käytöllä, voidaan kuitenkin puuttua paljonkin yksilön perusoikeuksiin. Itsenäiseen harkintaan perustuva voimakeinojen käyttö on perustuslain (PL, 731/1999) 124 §:n mukaista merkittävää julkisen vallan käyttöä.<sup>5</sup>

Voimakeinoja käytettäessä rajoitetaan yksilön perusoikeuksia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseksi tai toisen yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi. Voimakeinoja käyttäessään poliisimiehen tulee noudattaa poliisilain 1 luvun 3 §:n suhteellisuusperiaatetta sekä saman luvun 4 §:n vähemmän haitan periaatetta. Käytettyjen voimakeinojen on oltava puolustettavia tilanteen kokonaisuuden kannalta ja voimakeinoja käyttämällä ei saa puuttua kohteen oikeuksiin enempää kuin on välttämätöntä. Voimakeinojen käytön voidaan kuitenkin joskus jälkikäteen todeta olleen liioiteltua tilanteen vaatimuksiin nähden.

---

<sup>1</sup> Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 276.

<sup>2</sup> Mäenpää 2016, s. 33.

<sup>3</sup> Mäenpää 2016, s. 39.

<sup>4</sup> Mäenpää 2016, s. 392 ja Mäenpää 2018, kohta Oikeusturvakeinot julkisissa palveluissa ja tosiasiallisessa hallintotoiminnassa.

<sup>5</sup> HE 1/1998 vp, s. 179.



Voimakeinojen käyttöä ja poliisin toimintaa ohjaavat säännökset, hallinnon sisäiset ohjeet ja poliisien voimankäytön koulutus toteuttavat voimankäytön kohteen oikeusturvaa ennakkollisesti. Lainvastaisuuksien, epäkohtien tai liioittelun ilmaantuessa poliisin voimankäytön kohteen oikeusturvaa jälkikäteisesti toteuttaa erityiset esitutkintajärjestelyt, rikosoikeudelliset oikeusturvatakeet; rangaistusvastuun ja virkavastuun syntyminen, vahingonkorvausvastuu sekä hallintokantelu. Voimakeinojen käyttöön liittyviä oikeusturvakeinoja käsitellään tarkemmin luvussa 4.4.

Kuten aiemmin mainitsin, poliisin voimakeinojen käytön yhteydessä, kuten muussakin tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, on niukemmin tehokkaita oikeusturvakeinoja, kun verrataan esimerkiksi hallintopäätösten jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin.<sup>6</sup> Tosiasiallisessa hallintotoiminnassa tapahtuvat toimet ovat nimittäin niin sanotusti peruuttamattomia, joten niihin ei voi olla varsinaisia muutoksenhakukeinoja. Hallintokantelua ei voida pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 13 artiklan tarkoittamana tehokkaana jälkikäteisenä oikeussuojakeinona.<sup>7</sup> Toisaalta hallintokantelu on osa yleistä laillisuusvalvontaa, ja siten se toteuttaa oikeusturvatehtävää myös ennakkollisesti. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies voi kanteluratkaisussaan todeta, että jokin poliisin voimakeinojen käytön ulottuvuus tarvitsee lisäohjeistusta, jotta välttyään tulevaisuudessa vastaavilta epäkohdilta.

## 1.2 Tutkimustehtävä

Tutkielmani tarkoituksena on tarkastella hallintokantelua laillisuusvalvonnan ja oikeusturvan toteuttamisen keinona poliisin voimakeinojen käyttöön kytkettynä. Aion tarkastella hallintokantelua erityisesti yksilön, voimakeinojen käytön kohteen, oikeusturvan näkökulmasta. Tutkimuskysymykseni on: *mikä on hallintokantelun rooli poliisin voimakeinojen käytön kohteen oikeusturvan toteuttajana?* Vastaus tutkimuskysymykseen muodostuu seuraavalla tavalla: mikä on hallintokantelun rooli 1) voimassa olevan oikeuden mukaan, 2) eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluratkaisujen ja Poliisihallituksen sisäisen laillisuusvalvonnan aineistojen perusteella sekä 3) suhteessa muihin oikeusturvakeinoihin?

Voimakeinojen liioittelun tilanteissa yksilöllä on hallintokantelun lisäksi muitakin oikeusturvakeinoja, kuten esimerkiksi rikosoikeudelliset oikeusturvatakeet. Oikeusturvakeinoista valitsin tarkasteluun hallintokantelun, koska minua kiinnostaa etenkin hallinnollisen menettelyn tuoma oikeusturva. En myöskään löytänyt aiempaa tutkimusta, jossa keskityttäisiin juuri hallintokanteluun

---

<sup>6</sup> Mäenpää 2016, s. 287.

<sup>7</sup> Sarja 2001, s. 23.

voimakeinojen käytön liioittelun yhteydessä. Muitakin oikeusturvakeinoja on kuitenkin syytä tarkastella tutkielmassa lyhyesti kokonaiskuvan muodostamiseksi. Aion tarkastella tässä yhteydessä myös hieman hallintokantelun suhdetta muihin oikeusturvakeinoin. Kokonaiskuvan muodostamisen lisäksi myös vertailu edellyttää, että muitakin oikeusturvakeinoja käsitellään riittävästi.

Hallintokantelua koskevan sääntelyn lisäksi tutkielmassa tarkastellaan kahta muuta suurta kokonaisuutta: oikeusturvaa ja voimakeinojen käyttöä koskevaa sääntelyä. Vastaavanlainen tarkastelu on tarpeen kokonaiskuvan hahmottamiseksi. Jotta voidaan ymmärtää hallintokantelun rooli voimakeinojen käytön kohteen näkökulmasta, tulee ensiksi ymmärtää oikeusturvan käsitteellinen laajuus sekä voimakeinojen käyttöä koskeva perussääntely. Tutkielma auttaa hahmottamaan aiheeseen liittyvää voimassa olevaa oikeutta ja jäsentämään oikeusturvaa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Tutkielma luo ennen kaikkea yhteyksiä käsiteltävien teemojen (voimakeinojen käyttö, hallintokantelu, oikeusturva) välille ja lisää siten oikeuden koherenssia. Lisäksi tutkielma voi tuottaa tietoa hallintokantelun roolista (ja tehokkuudesta) yksilön oikeusturvakeinona yleisemmin tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, mihin liittyy julkisen vallan käyttöä.

Aiheen käsittely on tärkeää erityisesti sen takia, koska hyvän hallinnon toteutuminen vaatii yksilölle tehokkaita oikeusturvakeinoja. Oikeusturvan tulee olla tosiasiallisesti taattuna myös hallinnon tosiasiallisissa toimissa, eikä vain hallintopäätöksissä. Ennakolliset oikeusturvakeinot korostuvat tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, mutta myös jälkikäteisten oikeusturvakeinojen tulee riittävällä tasolla. Voimakeinojen käyttö Suomessa ja maailmalla on ollut myös viime aikoina julkisen keskustelun kohteena ja siten aihe on myös ajankohtainen. Suomessa viranomaistoiminnassa on yleisesti noudatettava hyvän hallinnon perusteita, myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa.<sup>8</sup> Poliisilla on myös poliisilain mukainen erityinen velvollisuus kunnioittaa ja turvata perus- ja ihmisoikeuksia (PolL 1:2). Oikeusturvan tarve voi olla välittömän julkisen vallan käytössä, kuten esimerkiksi voimakeinojen käytössä, korostunut, koska yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin puututaan suoraan.<sup>9</sup> On tärkeää, että voimakeinojen käytön liioittelun tilanteissa yksilön käytettävissä olevat keinot toteuttavat tosiasiallisesti oikeusturvaa. Tämän tutkielman tarkoituksena ei ole arvioida voimankäyttöä tai siihen liitettyä sääntelyä, vaan ainoastaan hallintokantelun roolia voimankäytön kohteen oikeusturvassa. Tosiasiallisesta hallintotoiminnasta voimakeinojen käyttö valikoitui aiheeksi, koska se sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä. Merkittävän julkisen vallan käytössä oikeusturvan tarve voi olla korostunut.

---

<sup>8</sup> HE 72/2002 vp, s. 45.

<sup>9</sup> Mäenpää 2017, s. 73.

Tutkimuskysymysten teemat kytkeytyvät valtiosääntöoikeuden ja hallinto-oikeuden rajapinnoille. Tutkielmassa rikosoikeus ilmenee siltä osin, kun voimakeinojen käyttö kytkeytyy rikosoikeuden soveltamisalaan. Kun poliisi käyttää virantoimituksessa voimakeinoja sallitulla tavalla, asia ei liity lainkaan rikosoikeuden alaan. Rikosoikeudelliset kysymykset nousevat esiin, kun voimakeinojen käytössä tapahtuu ylilyöntejä.<sup>10</sup> Valtiosääntöoikeuteen aihe kytkeytyy perus- ja ihmisoikeustarkastelun, erityisesti oikeusturva-perusoikeuden, myötä. Hallinto-oikeudellinen lainsäädäntö ja periaatteet kulkevat tutkielmassa mukana tutkimuskysymyksen myötä. Poliisioikeus katsotaan kuuluvaksi lähinnä hallinto-oikeuden alaan, mutta joillakin säännöksillä on yhteyksiä valtiosääntöoikeuteen perusoikeuskysymysten myötä.<sup>11</sup> Poliisioikeuteen tutkielma kytkeytyy erityisesti poliisin toimivaltakysymysten, poliisin toimivallan rajoitusperiaatteiden ja tutkielmassa käytettävien käsitteiden johdosta.

### 1.3 Metodit ja lähdeaineisto

Tutkielmassa etsitään vastausta tutkimuskysymykseen jäsentäen voimassa olevaa oikeutta systematisoimalla aiheeseen liittyvää lainsäädäntöä ja etsimällä tulkintoja oikeuskäytännöstä ja lain esitöistä. Tutkimusmenetelmä on siis lainopillinen. Aiheen yleisen jäsentämisen ja pohdinnan kannalta myös oikeustieteellinen kirjallisuus saa oman merkityksensä tutkielmassa. Aiheen kannalta keskeisiä säädöksiä ovat hallintolaki (HL, 434/2003), poliisilaki, perustuslaki, rikoslaki ja laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (EoaL, 197/2002). Edellä mainittujen lakien esityöt ovat myös hyvin keskeisessä asemassa. Ihmis- ja perusoikeuksien tarkastelun kannalta tutkielmassa näkyy myös Euroopan ihmisoikeussopimus. Tutkielmassa etsitään vastausta tutkimuskysymykseen tarkastelemalla poliisin voimankäyttöä koskevia eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluratkaisuja ja Poliisihallituksen sisäisen laillisuusvalvonnan ohjetta sekä vuosikertomuksia. Edellä mainitut voivat antaa tietoa siitä, miten hallintokantelu toteuttaa voimankäytön kohteen oikeusturvaa jälkikäteisesti. Aineistona toimii myös sisäministeriön laillisuusvalvonnan ohje ja eräitä muita hallinnollisia ohjeita.

Tutkimuskysymyksen kannalta relevanttia tutkimusta ilmenee vaihtelevasti. Perus- ja ihmisoikeustutkimuksella on pitkä perinne, kun taas hallintokantelua koskevaa tutkimusta on niukasti. Hallintokantelumenettelyä on poliisioikeudessa tutkittu esimerkiksi yksittäisen poliisimiehen näkökulmasta<sup>12</sup>. Oikeusturva-perusoikeudesta löytyy muutamia tutkimusartikkeleita, joista etenkin Ida Kiviston *Oikeusturva – kehittyvä perusoikeus?* osoittautui hyväksi lähteeksi. Poliisin voimakeinojen

---

<sup>10</sup> Koskinen 2004, kohdassa Voimakeinojen käyttö.

<sup>11</sup> Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 17.

<sup>12</sup> Rikander, Henri: Poliisimiehen kokemuksia hallinto- ja rikosprosessista, Referee-artikkeli, Helsinki 2018.

käyttöön liittyvää oikeustieteellistä tutkimusta löytyy kohtalaisesti. Suurempi osa voimakeinojen käytön tutkimuksesta keskittyy ampuma-aseen käyttöön voimakeinona. Lievempien voimakeinojen käyttöä on tutkittu vähemmän. En ole itse törmännyt vielä toistaiseksi tutkimukseen, jossa olisi tarkasteltu nimenomaan hallintokantelun roolia poliisin voimakeinojen käytön kohteen oikeusturvassa. Vastaan on tullut yksi pro gradu -tutkielma<sup>13</sup>, jossa jäseneltiin yleisesti poliisin ja virkatoimen kohteen oikeusturvaa voimakeinojen käyttö- ja hätävarjelutilanteissa.

## 2. POLIISI PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN KENTÄLLÄ

### 2.1 Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisesta

Muodollisesti määriteltynä perusoikeudet ovat yksilölle kuuluvia perustuslaissa säädettyjä oikeuksia. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeudet edellyttävät turvaamistoimia kaikilla valtion lohkoilla, myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa.<sup>14</sup> Yksilön oikeuksien käytännön toteutumisen kannalta julkiselta vallalta odotetaan myös aktiivisia toimia oikeuksien suojaamiseksi ja toteutumisen edistämiseksi.<sup>15</sup> Pelkkä oikeuksien muodollinen toteutuminen ei riitä, vaan yksilön oikeuksien on toteuduttava myös käytännössä. Perusoikeudet ohjaavat siis kaikkea valtion toimintaa lainsäätämisestä tosiasialliseen hallintotoimintaan.

Ihmisoikeudet käsitteenä kääntää huomion kansainväliselle tasolle: ihmisoikeudet ovat ihmisille kansainvälisillä sopimuksilla tunnustettuja arvoja, jotka tunnustetaan kansainvälisesti. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset on saatettu Suomessa voimaan laeilla ja niiden nojalla annetuilla voimaansaatamisasetuksilla, ja ovat siten osa Suomen oikeusjärjestystä ja välittömästi sovellettavia oikeuslähteitä. Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) voidaan luokitella keskeisimmäksi ihmisoikeusvelvoitteita sisältäväksi sopimukseksi. EIS:n toteutumista valvotaan tehokkaasti ja siinä ilmenevien oikeuksien loukkaaminen tutkitaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT). Suomen perusoikeusjärjestelmä kytkeytyy siis Euroopan ihmisoikeussopimukseen, joka puolestaan kytkeytyy

---

<sup>13</sup> *Åhman, Joni*: Poliisin ja virkatoimen kohteen oikeusturva poliisin voimakeinojen käyttö- ja hätävarjelutilanteissa. Pro gradu -tutkielma. Helsinki 2018.

<sup>14</sup> *Husa – Jyränki* 2012, s. 373.

<sup>15</sup> *Viljanen* 2001, s. 9.

kansainväliseen ihmisoikeusjärjestelmään<sup>16</sup>. Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset ovat joustavia, joten niiden sisältö määrittyy yksittäistapauksissa. Sopimusmääräysten sisältöä täsmentää myös EIT:n oikeuskäytäntö.<sup>17</sup> Julkisen vallan velvollisuuksiin kuuluu ihmisoikeuksien kunnioittaminen, suojeleminen ja turvaaminen tai toteuttaminen. Ihmisoikeuksien kunnioittamista vaatii jo itsessään EIS:n 1 artikla: *''Korkeat sopimuspuolet takaavat jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalla tämän yleissopimuksen I osassa määritellyt oikeudet ja vapaudet.''*

Perusoikeudet on pääsääntöisesti valtion toimesta turvattava ja niihin puuttumisesta täytyy pidättäytyä. Perusoikeudet eivät kuitenkaan voi käytännössä olla niin ehdottomia, ettei niitä voisi missään olosuhteissa tai laajuudessa rajoittaa.<sup>18</sup> Yksilön oikeudet eivät voi saada niin absoluuttista suojaa, että se johtaisi toisen yksilön perusoikeuksien loukkaukseen. Perusoikeuksien rajoittaminen voi tulla kyseeseen myös painavan yhteiskunnallisen syyn tai yleisen edun takia. Perusoikeuden rajoittamisella tarkoitetaan perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaaman yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein.<sup>19</sup>

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta on asetettu yleisiä vaatimuksia perusoikeuksien rajoittamiseen liittyen. Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuksien sallitut rajoitukset määräytyvät kunkin oikeuden osalta tarkemmin lainsäädäntökäytännössä. Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin ja rajoitusten on oltava tarkkarajaisia. Tavallisella lailla ei voida kuitenkaan säätää rajoitusta, joka ulottuisi perusoikeuden ytimeen. Rajoitusten tulee myös oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia, eli niiden on oltava välttämättömiä jonkin hyväksyttävän tarpeen saavuttamiseksi. Rajoitusperusteiden tulee myös olla hyväksyttäviä ja perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä. Poliisin toimintaan pätee myös edellä mainittu vaatimus riittävästä oikeusturvajärjestelyistä. Tätä käsitellään tarkemmin luvussa 4.4. Perusoikeuksien rajoitukset eivät myöskään saa olla ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Kansainvälinen ihmisoikeusjärjestelmä käsitetään tässä tarkoitavaksi YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen, kansalais- ja poliittisten oikeuksien sopimuksen (KP-sopimuksen) ja taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimuksen (TSS-sopimuksen) muodostamaa kokonaisuutta.

<sup>17</sup> Husa – Jyränki 2012, s. 378.

<sup>18</sup> HE 309/1993 vp, s. 29.

<sup>19</sup> Viljanen 2001, s. 12–14.

<sup>20</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5.

## 2.2 Poliisi perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana ja rajoittajana

Poliisin olennaisena tehtävänä on yhteiskuntajärjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen myötä myös turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Poliisin on lisäksi poliisilain 1 luvun 2 §:n mukaan tehtäviä suorittaessa kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä käytettävä toimivaltaansa siten, että se edistää parhaiten kyseisten oikeuksien toteutumista. Kyseinen säännös otettiin uuteen poliisilakiin ohjaamaan poliisitoimintaa yhä enemmän oikeuksia kunnioittavaan suuntaan, vaikka velvollisuus kunnioittaa oikeuksia ilmenee jo perustuslaissa (PL 22 §) ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä.<sup>21</sup> Perus- ja ihmisoikeuksien suojaaminen kuuluu poliisin tehtäväkuvaan. Usein toisen yksilön oikeuksien suojaaminen vaatii puuttumista kyseisiä oikeuksia uhkaavan tai loukkaavan henkilön oikeuksiin. Poliisilla on siis toisaalta oikeus ja velvollisuus perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä noudattaen myös rajoittaa yksilön perusoikeuksia.

Poliisi joutuukin usein tehtäviä suorittaessaan puuttumaan yksilön oikeuksiin. Poliisilla on oikeus puuttua yksilön perusoikeuksiin silloin, kun vastakkain yksilön oikeuden kanssa asettuu yleinen etu tai toisen henkilön perusoikeus. Perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVM 25/1994 vp) mukaan yksilön oikeuksien rajoittaminen edellyttää oikeutusta eduskunnan säätämän lain tasoiselta säännökseltä. Poliisin toiminnassa oikeutuksia yksilön oikeuksien rajoittamiseen löytyy useista kohdista poliisilaista. Näitä ovat esimerkiksi voimankäytön perussäännös PolL 2:17 ja väkijoukon hajottamista koskeva PolL 2:9. Voimankäytöllä voidaan joutua puuttumaan esimerkiksi yksilön oikeuteen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, joten aivan kuten muissakin perusoikeuksien rajoitustilanteissa, on voimankäytössä noudatettava perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia. Perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVM 25/1994 vp) lisäksi poliisilaissa on säännelty tarkemmin periaatteista, joita poliisin on noudatettava perusoikeuksia rajoitettaessa, myös voimakeinoja käytettäessä. Edellä mainittuja periaatteita käsitellään myöhemmin luvussa 4. Yksilön perusoikeuksia, joiden toteutumiseen poliisi voi voimankäyttötilanteissa puuttua, ovat esimerkiksi oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §) sekä oikeus yksityiselämään, kunniaan tai kotirauhaan (PL 10 §)<sup>22</sup>.

Poliisi toimii tehtävissään tiiviissä yhteydessä perus- ja ihmisoikeuksien kanssa, toisaalta niiden turvaajana ja toisaalta niiden rajoittajana. Perusoikeuksien rajoittaminen ei ole poliisin toiminnassa itseisarvo eikä toiminnan lähtökohta. Voimakeinojen käytön tilanteissa perusoikeuksien rajoittamisen tarve syntyy yleisen edun, turvallisuuden tai toisen yksilön perusoikeuksien turvaamisen

---

<sup>21</sup> HE 224/2010 vp, s. 17.

<sup>22</sup> Boucht 2020, s. 20.

vaatimuksista. Voimankäytön tilanteissa on myös olennaista hahmottaa se, että poliisi myös toimii perusoikeuskollisoiden ytimessä. Poliisi voi joutua esimerkiksi rajoittamaan toisen yksilön oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen turvatakseen toisen yksilön oikeuden henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tai turvallisuuteen. Poliisimiehen on pätevyytensä ja koulutuksensa pohjalta osattava tilanteessa punnita ja löytää perusoikeuksien kannalta oikeasuhtainen tasapaino voimakeinojen käytössä.

### 3. OIKEUSTURVA

Oikeusturva on siten monitahoinen käsite, että se voidaan määritellä useammalla tavalla. Tieteen terminin mukaisen määritelmän mukaan oikeusturva on oikeusjärjestyksen henkilöille ja heidän oikeuksilleen antama suoja oikeudenloukkauksia vastaan. Oikeusturvan käsite voidaan siten yksinkertaistaa merkitsemään yksityisen oikeuksien turvaamista suhteessa viranomaisten toimintaan. Oikeusturva voidaan myös ymmärtää niiden keinojen kokonaisuutena, joilla turvataan hallinnon asiakkaan oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumista hallinto-oikeudellisessa suhteessa. Oikeusturvakeinot siis antavat yksilölle suojaa suhteessa julkiseen päätöksentekoon ja julkisen vallan käyttöön. Oikeusturvakeinot voidaan jakaa preventiivisiin eli ennakoiviin oikeusturvakeinoihin ja jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin. Jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin voidaan viitata myös korjaavina oikeusturvakeinoina. Korjaavana oikeusturvakeinona voidaan pitää esimerkiksi oikeutta saada korvaus tai hyvitys viranomaisen tai virkamiehen virheellisen menettelyn seurauksena syntyneestä vahingosta. Oikeusturvakeinoja voidaan jaotella myös niiden tehokkuuden perusteella, eli sen perusteella voidaanko oikeusturvakeinoa käyttäen saada lainmukainen oikeustila palautetuksi vai onko keinolla pääasiassa vain välillisiä vaikutuksia, kuten esimerkiksi virkavastuun toteuttaminen.<sup>23</sup>

#### **Oikeusturva perusoikeutena**

Toisaalta oikeusturva on perusoikeus muiden perustuslaissa turvattujen oikeuksien joukossa. Oikeusturvasta tuli perusoikeus vuonna 1995, ensin hallitusmuodon 16 § ja sitten perustuslain 21 §. Sen myötä syntyi myös julkiselle vallalle erityinen vastuu sen turvaamisessa (PL 22 §).<sup>24</sup> Oikeusturva-perusoikeudesta säädetään nykyhetkellä siis perustuslain 21 §:ssä. Se sisältää oikeuden saada asia

---

<sup>23</sup> Mäenpää 2017, s. 411–413; Mäenpää 2016, s. 390.

<sup>24</sup> Koivisto 2013, s. 1033.

käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, oikeuden saada perusteltu päätös, oikeuden hakea muutosta oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevaan päätökseen ja oikeuden tulla kuulluksi. Kyseisen säännöksen 2 momentin mukaan myös oikeudenmukaisen oikeuden käynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Edellä mainittu muodostaa perustan hyvän hallinnon oikeudelliselle käsitteelle. PL 21 § sisältää siis hyvää hallintoa, hallintomenettelyn perusteita ja oikeusturvaa määrittelevän perusoikeuden<sup>25</sup>. Keskeistä on ymmärtää, että PL 21 §:n luettelo hyvän hallinnon takeista ei ole tyhjentävä, vaan kyseisen pykälän 2 momentin mukaan *myös muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla*. Oikeusturvaperusoikeuden suhde muihin perusoikeuksiin voidaan ymmärtää läpileikkaavana. Oikeusturvaperusoikeus on nimittäin keskeinen muiden perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta: ilman oikeudellista turvallisuutta ei muiden perusoikeuksien toteutumiselle ole todellisia edellytyksiä.<sup>26</sup>

Perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeus on tyypillisesti liitetty hallintotehtävistä sellaiseen julkisen vallan käyttöä sisältäviin toimiin, joihin liittyy hallintopäätöksiä. Kuitenkin kyseisessä pykälässä turvattu oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti kohdistuu sekä hallintopäätöksellä ratkaistaviin asioihin että hallinnon tosiasiallisiin toimiin. Siten myös oikeusturvaperusoikeuden sisältämä perusoikeus hyvään hallintoon on tarkoituksenmukaista nähdä kaikkea hallintotoimintaa koskevana edellytyksenä. Tämä näkyy myös siinä, että hallintolakia, joka toteuttaa hyvän hallinnon vaatimusta, sovelletaan kaikkeen hallintotoimintaan, soveltuvin osin myös tosiasiallisiin toimiin.<sup>27</sup> Hallintolaissa on säädetty hyvän hallinnon perusteista, joita sovelletaan lain esitöiden mukaan välittömässä julkisen vallan käytössä eli myös poliisin toiminnassa<sup>28</sup>.

Oikeusturvaperusoikeuden taustalla on ennen kaikkea Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla, jossa säädetään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Perustuslain 21 §:n tulkinta määräytyykin pitkälle Euroopan ihmisoikeusyleissopimuksen 6 artiklan tulkintojen mukaan: perustuslakivaliokunta, niin sanottu *oikeusturvavaliokunta*, viittaa toistuvasti lausunnoissaan oikeusturvaperusoikeuden sisällöstä Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Mäenpää 2017, s. 94.

<sup>26</sup> Hallberg 2005, kohdassa Oikeusturva (PL 21 §).

<sup>27</sup> Mäenpää 2016, s. 33–34.

<sup>28</sup> HE 72/2002 vp, s. 45.

<sup>29</sup> Saraviita 2011, s. 281.



## Oikeusturva perusoikeuksia rajoitettaessa

Perustuslakivaliokunta on asettanut perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään niin sanotun oikeusturvavaatimuksen, jonka mukaan perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.<sup>30</sup> Oikeusturvavaatimuksen käsitettä ei voida suoraan liittää oikeusturvan käsitteen määritelmään. Oikeusturvavaatimus voidaan nimittäin ymmärtää riittävien ja tehokkaiden oikeusturvakeinojen kokonaisuutena nimenomaan perusoikeuksia rajoitettaessa. Saraviidan mukaan oikeusturvavaatimus merkitsee käytännössä sitä, että hallintoviranomaisen päätökseen tulee olla käytettävissä jokin muutoksenhakekeino. Saraviita myös liittää riittävien oikeusturvajärjestelyiden punninnan PL 21 §:n oikeusturvaperusoikeuteen: perusoikeuksien rajoittamisen yhteydessä on varmistettava, että kyseisen säännöksen oikeusturvatakeet toteutuvat.<sup>31</sup> Oikeusturvavaatimus on kuitenkin liitettävissä myös hallinnon toimiin, joissa perusoikeuksia rajoitetaan ilman päätöksiä, joihin voitaisiin liittää muutoksenhakumahdollisuus. Muutoksenhakumahdollisuuden puuttuessa korvaavat oikeusturvajärjestelyt ovat tarpeen.<sup>32</sup>

Ihmisoikeudellinen perusta tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimukselle löytyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklasta. Kyseisen artiklan mukaan jokaisella, jonka EIS:ssa mainittuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä, myös silloin, kun loukkaus on tapahtunut virantoimituksessa olevan henkilön toimesta. Taustoiltaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla ja perustuslakivaliokunnan muotoilema oikeusturvavaatimus ovat lähellä toisiaan. Oikeusturvavaatimus asettaa vaatimuksen oikeusturvajärjestelyille, mikäli perusoikeuksia rajoitettaessa epäillään syntyneen oikeudenloukkauksia. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla taas vaatii tehokkaita oikeussuojakeinoja, mikäli kyseisessä sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu. EIS 13 artiklaa on tulkittu joissakin tilanteissa siten, että tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimus ei ole merkinnyt sitä, että oikeudenloukkausta koskeva asia olisi täytynyt saada kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Muitakin oikeussuojakeinoja on katsottu riittävän tehokkaiksi, etenkin jos useampia oikeussuojakeinoja on ollut käytettävissä samanaikaisesti.<sup>33</sup>

Oikeusturva voidaan siis toisaalta käsittää niinä keinoina, jotka turvaavat yksilön oikeuksia ja vapauksia julkista valtaa vastaan, mutta myös toisaalta se voidaan käsittää yhdeksi yksilön perusoikeudeksi. Oikeusturvan toteutumisesta on huolehdittava sekä hallinnollisessa päätöksenteossa että

---

<sup>30</sup> *PeVM 25/1994 vp*, s. 5.

<sup>31</sup> *Saraviita 2011*, s. 141.

<sup>32</sup> *Viljanen 2001*, s. 256–258.

<sup>33</sup> *Viljanen 2001*, s. 252–253.

hallinnon tosiasiallisissa toimissa, koska molemmat hallintotoiminnan muodot voivat sisältää yksilön kannalta merkittävää julkisen vallan käyttöä. Erityisesti perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä, koska rajoitukset sisältävät tyypillisesti merkittävää julkisen vallan käyttöä, jolloin yksilön suojan tarve oikeudenloukkauksille viranomaisen toimesta voi olla korostunut.

## 4. VOIMAKEINOJEN KÄYTTÖ

### 4.1 Voimakeinojen käyttö tosiasiallisena julkisen vallan käyttönä

Tosiasiallista hallintotoiminnan muotoja on monia, mutta useimmiten se on viranomaisten toimintaa, jolla ei ole varsinaisia oikeudellisia vaikutuksia. Tällaista tosiasiallista hallintotoimintaa on esimerkiksi opetustoiminta ja terveydenhuollossa suoritettavat hoitotoimenpiteet. Tosiasialliseen hallintotoimintaan voi kuitenkin liittyä myös julkisen vallan käyttöä, jolloin yksilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin puututaan suoraan.<sup>34</sup> Poliisin voimakeinojen käyttö on tällaista tosiasiallista julkisen vallan käyttöä, jolla voidaan puuttua merkittävästi yksilön perus- ja ihmisoikeuksiin, ja joka lukeutuu tosiasialliseen hallintotoimintaan. Voimakeinojen käytön luonnetta voidaan myös kuvata tarkemmin käsitteellä välitön julkisen vallan käyttö. Sillä tarkoitetaan samaa asiaa kuin tosiasiallisella julkisen vallan käytöllä.<sup>35</sup> Välitön julkisen vallan käyttö on voimakeinojen käyttöä paremmin kuvaileva käsite siten, että voimakeinoja käyttämällä puututaan *välittömästi* yksilön oikeuksiin ja vapauksiin. Sekä tosiasiallinen hallintotoiminta ja hallintopäätökset käsitetään hallintolain esitöissä hallintotehtäviksi ja siten myös tosiasialliseen hallintotoimintaan sovelletaan hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteita ja muita hyvän hallinnon vaatimuksia.<sup>36</sup> Tosiasiallisissa hallintotoimissa ei kuitenkaan tehdä päätöksiä, joihin voisi hakea muutosta, joten ne jäävät hallinnollisen muutoksenhaun ulkopuolelle.

Perustuslain 2.3 §:n mukainen oikeusvaltioperiaate sisältää lainalaisuusperiaatteen ja lakisidonnaisuuden vaatimuksen, jotka ovat keskeisiä kaikessa julkisessa vallankäytössä, myös voimakeinoja käytettäessä. Lainalaisuusperiaatteen mukaan voimakeinojen käytön tulee julkisena vallan käyttönä perustua lakiin. Lakisidonnaisuuden vaatimus taas edellyttää, että voimakeinojen käytössä tulee noudattaa tarkoin lakia. Voimakeinojen käyttö voidaan nähdä yhtenä voimakkaimmista julkisen vallan

---

<sup>34</sup> HE 108/2014 vp, s. 29.

<sup>35</sup> Mäenpää 2016, s. 39.

<sup>36</sup> HE 72/2002 vp, s. 49.

käytön muodoista yksilön perusoikeuksien kannalta, joten julkisen vallan käyttöä ohjaavat periaatteet ovat siinä erityisen korostuneita. Perustuslain esitöiden mukaan viranomaiselle annettu oikeus käyttää voimakeinoja oman harkintansa puitteissa on perustuslain 124 §:n mukaista merkittävää julkisen vallan käyttöä.<sup>37</sup> PL 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle.

## 4.2 Voimakeinojen käyttöä koskevan lainsäädännön kehitys

Voimankäyttöä koskevat säännökset ovat olleet jo pitkään lain tasoisia. Poliisin oikeudesta käyttää voimakeinoja säädettiin aikaisemmin rikoslaissa (621/1967). Lisäksi vuoden 1966 poliisilaissa oli joissakin toimivaltaa koskevissa pykälissä maininta voimakeinojen käytöstä. Mainintaa ei kuitenkaan ollut kaikissa kohdissa, missä voimakeinojen käyttö olisi voinut tulla kysymykseen. Rikoslain voimankäyttöä koskeva säännös oli yleissäännös, jonka yhteys tuolloisen poliisilain (84/1966) toimivaltapykäliden erikoissäännöksiin poliisin voimankäytöstä oli epäselvä, koska voimankäytön maininta puuttui eräistä toimivaltasäännöksistä. Rikoslain voimankäyttöä koskevat säännökset siirrettiin uudempaan poliisilakiin (493/1995).<sup>38</sup> Uudempi poliisilaki sisälsi yleisestikin aikaisempaan poliisilakiin verrattuna täsmällisemmät säännökset poliisin toimivaltuuksista. Poliisin toimivaltuuksia koskevat periaatteet ja rajoitukset ovat jokaisen poliisilain myötä tarkentuneet ja täsmentyneet. Ennen 1966 poliisilakia valtuuksia koskevat periaatteet ja rajoitukset esiintyivät lainsäädännössä hyvin hajanaisesti. Vuoden 1995 poliisilaissa kyseiset periaatteet ja rajoitukset olivat jo sijoitettu selkeästi lain alussa olevien yleisten säännösten joukkoon.<sup>39</sup>

Vuonna 1995 voimaan tulleeseen poliisilakiin tehtiin useita uudistuksia, joista merkittävimmät olivat lait poliisilain muuttamisesta 21/2001 ja 525/2005. Vuoden 1995 poliisilain aikana varautumisesta voimankäyttöön ja käytöstä varoittaminen nousivat tärkeiksi kysymyksiksi ja sisäministeriön asetukseen poliisin voimakeinojen käyttämisestä (979/2004) sisällytettiin niistä säännökset. Kyseinen asetus kumoutui vuoden 1995 poliisilain mukana. Nykyisen poliisilain esitöiden mukaan voimankäytöstä varoittaminen ja siihen varautuminen ovat perustuslain 80 §:n 1 momentin nojalla yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikutuksia aiheuttavia asioita, joten ne tuli sisällyttää nykyiseen poliisilakiin (PolL 2:18).<sup>40</sup> Voimakeinojen käytöstä varoittamisen ja siihen varautumisen nostaminen lain

---

<sup>37</sup> HE 1/1998 vp, s. 179.

<sup>38</sup> Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 281.

<sup>39</sup> Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 10, 203.

<sup>40</sup> HE 224/2010 vp, s. 84.

tasoisiksi vaatimuksiksi on tärkeä kehitysaskel sekä yksittäisen kansalaisen että poliisimiehen oikeusturvan kannalta.

Poliisilaki muotoutui nykyiseen muotoonsa vuonna 2011 säädetyn poliisilain kokonaisuudistuksen myötä. Nykyinen poliisilaki (872/2011) tuli voimaan tammikuussa 2014. Poliisin voimakeinojen käyttöä koskeva säännös sisällytettiin uudistuksessa poliisilain 2:17, joka on voimankäytön perussäännös. Kyseinen säännös muodostettiin siten, että sen 1 momentissa yhdistettiin vanhan poliisilain 27 §:n 1 ja 2 momentin sääntely. Uutena poliisilain voimankäyttöä koskevaan säännökseen otettiin maininta hätävarjelusta, jonka oli aiemmin todettu vain lain esitöissä ja oikeuskäytännössä olleen poliisimiehen oikeus. Tämä muutoksen tarkoituksena oli poliisilain esitöiden mukaan muuttaa se, että poliisimies toimisi hätävarjelutilanteessa virkavastuulla eikä siviilihenkilönä, mikä puolestaan korostaa julkisen vallan vastuuta vastaavissa tilanteissa. Tämä muutos katsottiin merkittäväksi yksilön oikeusturvan kannalta, koska se selkeytti ja korosti valtion vahingonkorvausvastuuta.<sup>41</sup>

Voimakeinojen käyttöä on pyritty sääntelemään ja ohjeistamaan myös kansainvälisellä tasolla. Kansainvälisestä sääntelystä keskeisimmät instrumentit ovat EIS:n 2 artiklan oikeus elämään ja YK:n 8. kriminaalipoliittisen maailmankokouksen vuonna 1990 hyväksymät voimakeinoja ja aseiden käyttöä koskevat yleiset periaatteet. Edellä mainitut periaatteet otettiin myös liitteeksi vuoden 1995 hallituksen esitykseen poliisilainiksi ja ne ovat yleisesti vaikuttaneet Suomen kansallisiin voimankäyttöä koskeviin säännöksiin ja hallinnollisiin määräyksiin.

### 4.3 Poliisin oikeudesta voimakeinojen käyttöön

#### **Poliisin voimakeinojen käyttöä koskeva lainsäädäntö**

Voimakeinojen käytössä on kyse puuttumisesta yksilön perus- ja ihmisoikeuksiin, etenkin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Voimankäyttöä koskevan sääntelyn taustalla voidaan nähdä siis keskeisessä asemassa perustuslain 7.3 §: *henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta*. Perusteet voimankäytölle on siis löydettävä eduskunnan säätämästä laista. Poliisimiehen oikeus käyttää voimakeinoja perustuu pätevyyden ja koulutuksen pohjalta tehtävään itsenäiseen tilannekohtaiseen harkintaan, mutta voimankäyttö ei kuitenkaan saa olla mielivaltaista. Sallitun voimankäytön perusteet tulevat siis aina

---

<sup>41</sup> HE 224/2010 vp, s. 83.

laintasoisesta säännöksestä. Poliisilain 1 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan poliisin tulee ensisijaisesti pyrkiä neuvoin, kehotuksin ja käskyin ylläpitämään yleistä turvallisuutta ja järjestystä.

Poliisi joutuu kuitenkin tehtäviä suorittaessaan varsin usein turvautumaan voimakeinojen käyttöön käskyjen ja kehotusten osoittautuessa riittämättömiksi. Poliisin voimakeinojen käyttöä sääntelee erityisesti poliisilain 2:17–20. Poliisilain 2:18 mukaan poliisimiehen on ensin varoitettava mahdollisuuden mukaan virkatehtävän kohdehenkilöä voimakeinojen käytöstä, jos se on tarkoituksenmukaista. Samassa pykälässä säädetään poliisimiesten velvollisuudesta varautua voimakeinojen käyttöön sopivalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla, mikäli virkatehtävää suorittaessa on syytä epäillä toimen kohteen vastarintaa tai oikeudetonta hyökkäystä. Voimakeinoihin turvautuminen tulee poliisilain perusteella ymmärtää viimekätisenä keinona siten, ettei virkatehtävän tavoitteen saavuttaminen kuitenkaan vaarannu. Voimakeinojen käyttöön varautuminen ja voimakeinojen käytöstä varoittaminen edistävät sekä yksilön että poliisimiehen oikeusturvaa. Ennakointi turvaa tilanteessa lain ja hyvän hallinnon mukaista voimakeinojen käyttöä ja varoittaminen antaa virkatoimen kohteelle viimeisen mahdollisuuden välttää häneen kohdistettavilta voimakeinoilta. Voimankäytöstä varoittamisen tarkoituksenmukaisuutta on arvioitu esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisussa KHO 2020:13. Kyseisen ratkaisun perusteella varoittaminen olisi ollut käsillä olleessa tilanteessa tarkoituksenmukaista, koska kohde ei käyttäytynyt aggressiivisesti, osoittanut aktiivista vastarintaa tai yrittänyt paeta ja sanallisella varoittamisella olisi voitu tilanteessa välttää voimakeinojen käyttö kiinniottotilanteessa. Tilanteesta, jossa voimakeinojen käytöstä varoittamista ei ole katsottu mahdolliseksi tai tarkoituksenmukaiseksi, esimerkkinä voidaan käyttää eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/4016/5/06 arvioitua voimankäyttötilannetta. Kyseisessä ratkaisussa käsillä oli ollut tilanne, jossa voimakeinojen käytön kohde oli vastustanut paikalta poistamista aggressiivisesti huitomalla ja riuhtomalla.

Poliisimiehelle on annettu poliisilain 2 luvun 17 §:n nojalla oikeus käyttää tilanteeseen nähden puolustettavia ja tarpeellisia voimakeinoja virkatehtävää suorittaessaan. Virkatehtävässä voimakeinoja on sallittua käyttää vastarinnan murtamiseksi, henkilön paikalta poistamiseksi, kiinniottamisen toimittamiseksi, vapautensa menettäneen pakenemisen estämiseksi, esteen poistamiseksi tai välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi. PolL 2:17 on poliisin voimakeinojen käytön perussäännös. Voimankäytön puolustettavuutta arvioidaan säännöksen mukaan tehtävän tärkeyden ja kiireellisyyden, vastarinnan vaarallisuuden, käytettävissä olevien voimavarojen sekä muiden tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavien seikkojen pohjalta. Olennaisinta on, että poliisin ei tule käyttää voimakeinoja turhaan tai tilanteissa, joissa käskyt ja kehotukset tai

voimankäytöstä varoittaminenkin riittäisivät.<sup>42</sup> Poliisimies käyttää välitöntä julkista valtaa käyttäessään voimakeinoja lainmukaisen tilan palauttamiseksi. Voimakeinoja käyttäessään poliisimies puuttuu yksilön oikeuksiin ja vapauksiin, minkä takia voimankäytön tulee olla oikeasuhtaista ja voimankäyttövälineeksi tulee valita lievin mahdollinen.

Sisäministeriön asetus poliisin voimakeinoista sekä kulkuneuvon pysäyttämisestä (VoimakeinoA, 245/2015) sisältää voimakeinojen käytön määritelmän. Kyseisen asetuksen 2 §:n 1 kohdan mukaan voimakeinojen käytöllä tarkoitetaan *''voimankäyttövälineen tai fyysisen voiman käyttämistä siten että sillä pyritään vaikuttamaan tehtävän kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen joko suoraan tai välillisesti, voimankäyttövälineen tai fyysisen voimankäyttämistä poliisilain 2 luvun 17 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla esteen poistamiseksi - -''*. Poliisin käyttämät voimakeinot voidaan erottaa ampuma-aseen käytöksi ja muiden voimakeinojen käytöksi. Muita, lievempiä, voimakeinoja ovat esimerkiksi OC-sumuttimen ja etälamauttimen käyttö. Käyttöasteeltaan ampuma-ase luokitellaan vaaralliseksi voimankäyttövälineeksi ja muut voimankäyttövälineet vähemmän vaarallisiksi välineiksi.<sup>43</sup> Lievempiä voimakeinoja ei ole asetettu lainsäädännössä käyttöasteeltaan järjestykseen, mutta tutkimuskirjallisuudessa hierarkiasta on tehty hahmotelmia. Voimankäyttöväline tulee valita siten, että se on mahdollisimman lievä, mutta tehtävässä ilmenevään uhkaan oikeassa suhteessa ja tehokas.<sup>44</sup> Ampuma-aseen käytöstä säädetään erikseen PolL 2:19:ssä. Kyseisen pykälän mukaan poliisi voi käyttää ampuma-asetta vain silloin, kun kyseessä on välitöntä ja vakavaa vaaraa toisen hengelle tai terveydelle aiheuttavan henkilön toiminnan pysäyttäminen eikä lievempää keinoa henkilön pysäyttämiseksi ole käytettävissä.

Poliisin voimakeinojen käyttöä koskevia säännöksiä löytyy myös muualta poliisilaista. PolL 2:9.1 mukaan poliisilla on oikeus hajottaa väkijoukko voimakeinoin. PolL 2:22.2 käsittelee poliisin oikeutta ottaa vierasta valtiota edustava rikoksenteijä voimakeinoin kiinni. PolL 3:4.2 taas oikeuttaa poliisin käyttämään voimakeinoja turvatarkastuksen suorittamiseksi. Poliisilain 9:10.2:n mukaan sisäministeriön asetuksella voidaan säätää tarkemmin voimakeinojen käytön määritelmistä, voimankäyttökoulutuksesta, voimankäytön harjoittelusta ja seurannasta, oikeudesta kantaa voimankäyttövälineitä, voimankäyttövälineiden säilyttämisestä sekä voimakeinojen käytön valvonnasta. Edellä mainituista onkin säädetty tarkemmin aiemmin mainitussa sisäministeriön VoimakeinoA:ssa. Lisäksi valtioneuvoston asetuksessa poliisista (PoliisiA, 1080/2013) on säädetty poliisin

---

<sup>42</sup> Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 781.

<sup>43</sup> Boucht 2020, s. 34–36.

<sup>44</sup> Rikander – Sutela 2020, s. 9.

voimankäyttövälineistä (PoliisiA 10 §). Edellä mainitut asetukset ovat laintasoisia voimankäyttösäännöksiä täsmentäviä hallinnollisia määräyksiä, jotka ohjaavat ja yhtenäistävät voimankäyttöä käytännön tilanteissa.

Poliisimies voi käyttää voimakeinoja myös rikoslain hätävarjelusäännöksen tai pakkotilasäännöksen nojalla (RL 4:4–5 §). PoL 2:17:n mukaan poliisimiehellä on virantoimituksessa oikeus hätävarjeluun siten kuin rikoslain 4:4:ssä säädetään. Hätävarjelusäännöksen mukaan puolustusteot ovat sallittuja oikeudettoman hyökkäyksen torjumiseksi. Poliisimies toimii PoL 2:17:n mukaan myös hätävarjelutilanteessa virkavastuulla. Käytännössä on olemassa tilanteita, joissa voimakeinoja voisi käyttää sekä poliisilain voimankäyttösäännöksen tai rikoslain hätävarjelusäännöksen perusteella. Vastaavanlaisissa tilanteissa on haasteellista ratkaista, milloin siirrytään hätävarjelun puolelle. Periaatteellisesti laillisen voimankäytön ja hätävarjelun ero voidaan nähdä seuraavalla tavalla: voimankäyttö on aktiivinen ja aloitteellinen toimi, kun taas hätävarjelu on lähtökohtaisesti passiivinen puolustustoimi.<sup>45</sup> Pakkotilasäännöksen mukaan muut kuin hätävarjelusäännöksessä tarkoitetut teot voivat olla pakkotilatekona sallittuja, jos ne toteutetaan oikeudellisesti suojattua etua uhkaavan välittömän ja pakottavan vaaran torjumiseksi. Sekä hätävarjelutekoa että pakkotilatekoa arvioidaan erilaisten puolustettavuuden kriteerien kautta.

### **Poliisin voimakeinojen käyttöä ohjaavat periaatteet**

Poliisin voimakeinojen käyttöä rajoittavat ja ohjaavat poliisin toimintaa yleisesti koskevat periaatteet (PoL 1:2–6) sekä voimankäytön perussäännöksestä (PoL 2:17) ilmenevät periaatteet. Yleisesti ottaen voimakeinoja käyttäessään poliisimiehen on oltava suorittamassa hänen toimivaltaansa kuuluvaa laillista virkatehtävää. Poliisilain voimankäyttöä koskevia säännöksiä voidaan luonnehtia sekundäärisiksi toimivaltasäännöksiksi, koska voimakeinoja voidaan käyttää vain primääriseen toimivaltaan kuuluvan tehtävän, esimerkiksi kiinnioton, suorittamiseksi.<sup>46</sup>

Poliisin on PoL 1:2:n mukaan kunnioitettava toimivaltuuksia käyttäessään perus- ja ihmisoikeuksia. Poliisin on tilannekohtaisesti valittava voimankäyttövälineistä se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Voimakeinojen käytön *on oltava puolustettavissa suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteiden kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.* Tätä kutsutaan

<sup>45</sup> Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 769.

<sup>46</sup> Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 768.

suhteellisuusperiaatteeksi, joka ilmenee sellaisenaan edellä mainitussa muodossa poliisin toimintaa yleisesti koskeissa periaatteissa PoL 1:3:ssä. Lisäksi suhteellisuusperiaate on erikseen sisällytetty voimankäytön perussäännökseen, jossa se on hieman tiiviimmässä muodossa. Lisäksi PoL 2:17:ssä mainitaan puolustettavuusarviointiin liittyvä käytettävissä olevien voimavarojen arviointi. Suhteellisuusperiaatteen ytimessä on oikeasuhtaisuuden käsite: virkatoimenpiteen tärkeyden ja perusoikeusloukkauksen suuruuden välillä on oltava järkevä tasapaino.<sup>47</sup>

Poliisin on noudatettava voimankäyttötilanteissa myös PoL 1:4:n mukaista vähimmän haitan periaatetta. Kyseisen periaatteen mukaan poliisin tulee toimenpiteissään pidättäytyä yksilön oikeuksien liiallisesta rajoittamisesta tai aiheuttamasta suurempaa haittaa kuin virkatehtävän hoitamiseksi on välttämätöntä. PoL 1:4:n vähimmän haitan periaate sisältää siten myös tarpeellisuusvaatimuksen, joka mainitaan erikseen myös voimankäytön perussäännöksessä: ” - käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina - ”. Poliisin yleisten toimintaperiaatteiden mukaan poliisi saa käyttää voimakeinoja vain säädettyyn tarkoitukseen (PoL 1:5) ja voimankäyttötilanteissa on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen. Poliisin on vältettävä voimankäyttötilanteita turvautuen ensisijaisesti neuvoihin, kehotuksiin ja käskyihin ylläpitäessään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. (PoL 1:6.1) Lisäksi voimankäyttötilanteet on hoidettava tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti (PoL 1:6.2).

### **Voimakeinojen käytön liioittelu**

Poliisimiehellä on oikeus käyttää voimakeinoja virkavelvollisuutensa täyttämiseksi. Voimakeinojen käyttöön ei liity lainkaan rikosoikeudellisia kysymyksiä silloin kun voimankäyttö pysyy sallituissa rajoissa. Voimakeinojen käyttötilanteita tarkastellaan rikosoikeudellisesta näkökulmasta siinä vaiheessa, kun viranomaisen ylittää poliisilaisissa säädetty toimivaltuutensa voimankäyttötilanteissa. Rikoslain soveltaminen tulee siis kyseeseen, kun puhutaan tilanteista, joissa poliisimiehen epäillään syyllistyneen voimankäyttötilanteessa rikokseen tai voimankäytön epäillään olleen liiallista tilanteen vaatimukseen nähden. Sallitut voimankäytön rajat ilmenevät kunkin hallinnonalan toimivaltasäännösten perusteella. Voimankäytön tilanteita tulisi tarkastella tilanteessa sovellettavan toimivaltasäännöksen kautta, ei rikoslain näkökulmasta.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Boucht 2020, s. 81.

<sup>48</sup> HE 44/2002 vp, s. 19.



Rikoslain 4. luvussa säädetään rikosoikeudellisista vastuuvapausperusteista, joilla tarkoitetaan rangaistuvastuun eri tavoin poistavia perusteita.<sup>49</sup> Anteeksianto- ja oikeuttamisperusteet ovat vastuuvapausperusteiden alaryhmiä. Rikosoikeudellisesta näkökulmasta laillinen voimankäyttö ja hätävarjelu ovat oikeuttamisperusteita, jotka poistavat tehdyn teon oikeudenvastaisuuden ja rangaistavuuden.<sup>50</sup> Voimakeinojen käytön kannalta keskeisiä ovat anteeksiantoperusteet, jotka poistavat tekijän syyllisyyden ja teon moitittavuuden, mutta eivät itse teon oikeudenvastaisuutta tai hylättävyyttä. Voimankäyttöön liitettäviä anteeksiantoperusteita ovat voimakeinojen käytön liioittelu (RL 4:6.3), hätävarjeluun liioittelu (RL 4:4.2) ja pakkotilan liioittelu (RL 4:5.2). Edellä mainitut säännökset voivat poistaa voimankäytön rajojen ylittämisen rangaistavuuden. Rikoslain oikeuttamisperusteet siis mahdollistavat poliisin oikeuden tietyissä rajoissa tapahtuvaan voimankäyttöön, ja kun nuo rajat ylittyvät, anteeksiantoperusteet voivat vielä poistaa rangaistavuuden.

Rikoslain 4 luvun 6 §:n 3 momentissa säädetään voimakeinojen käytön liioittelusta. Kyseisen säännöksen mukaan, jos voimakeinojen käytössä on ylitetty saman pykälän 2 momentissa säädetyt rajat, on tekijä rangaistuvastuusta vapaa, jos on erittäin painavia perusteita katsoa, ettei tekijältä kohtuudella olisi voinut vaatia muunlaista suhtautumista, kun otetaan huomioon hänen asemansa ja koulutuksensa sekä tehtävän tärkeys ja tilanteen yllätyksellisyys. RL 4:6.2:ssä säädetään samat voimankäytön puolustettavuuden kriteerit, kun PolL 2:17.1:ssä. Voimankäytön rajojen ylittäminen voi siis painavin perustein olla jälkikäteen arvioituna anteeksiannettavaa. Voimakeinoja käyttävän tulee kyetä pysymään laillisissa rajoissa, mutta tietyissä tilanteissa olosuhteet voivat saada sellaisen käänteen, että yksittäistä poliisimiestä ei voida moittia voimankäytön rajojen ylittämisestä.<sup>51</sup>

#### 4.4 Yksilön oikeusturva voimakeinojen käytön yhteydessä

Kuten aiemmin kävi ilmi, perustuslakivaliokunta on muotoillut vuoden 1994 perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään oikeusturvavaatimuksen<sup>52</sup>, jonka mukaan perusoikeuksia rajoittaessa tulee huolehtia riittävästä oikeusturvajärjestelyistä. Riittäväillä oikeusturvajärjestelyillä tarkoitetaan mietinnössä etenkin muutoksenhakumahdollisuuden järjestämistä. Tilanteissa, joissa perusoikeuteen

---

<sup>49</sup> HE 44/2002 vp, s. 16.

<sup>50</sup> Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 769.

<sup>51</sup> Boucht 2020, s. 132.

<sup>52</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5.

puuttuminen ei tapahdu sellaisessa muodossa, että muutoksenhakumahdollisuus tulisi kyseeseen, tulisi luoda pyrkiä luomaan muita, korvaavia oikeusturvajärjestelyjä.<sup>53</sup>

### **Ennakollinen oikeusturva**

Tosiasialliseen hallintotoimintaan, kuten poliisin voimakeinojen käyttötilanteisiin, ei liity hallinnollisia päätöksiä, joihin voisi hakea muutosta. Perustuslakivaliokunta korostaa hallituksen esitystä laiksi rajavartiolaitoksesta koskevassa mietinnössään, että valtuuksia käyttävien henkilöiden koulutuksella ja pätevyydellä on korostunut merkitys tosiasiallisessa hallintoiminnassa.<sup>54</sup> Ennakollisilla oikeusturvatakeilla on siis tärkeä merkitys poliisin voimakeinojen käytön kohteen oikeusturvan näkökulmasta. Voimankäyttöä koskeva lain tasoinen ja riittävän täsmällinen sääntely suojaa yksilöä jo ennakollisesti oikeudenloukkauksilta: voimankäyttö ei voi olla mielivaltaista ja sen käyttöä voidaan arvioida voimassa olevan oikeuden pohjalta jälkikäteen. Poliisin on toiminnassaan, myös voimankäyttötilanteissa, noudatettava hyvän hallinnon vaatimusta. Hyvän hallinnon noudattaminen suojaa myös ennakkoivasti yksilön oikeuksia. Voimankäytön valvonnalla on taas vastaavasti keskeinen merkitys hyvän hallinnon toteutumisen kannalta. Hallinnon valvontaa käsitellään tarkemmin luvussa 5.

Tosiasiallisessa hallinnon toiminnassa, tässä tapauksessa voimakeinojen käytössä, perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta ennakollisesti voidaan huolehtia sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä poliisimiesten tehtävään sopivuuden ja pätevyyden avulla.<sup>55</sup> Poliisimiehet saavat laajan koulutuksen tehtävänsä toteuttamiseksi ja heillä odotetaan olevan riittävät tiedot toimivaltuuksia ja tehtävien suorittamista koskevista oikeusnormeista. Pätevyydestä huolehditaan myös jatkuvalla jatkokoulutuksella.<sup>56</sup> Sisäministeriön asetuksessa voimakeinojen käytöstä (245/2015) säädetään voimankäyttökoulutuksesta. Kyseisen asetuksen 3.1 § mukaan poliisimiehen ja muun poliisihallinnon palveluksessa olevan virkamiehen on tunnettava kantamiensa voimankäyttövälineiden vaikutukset ja niiden käyttöön liittyvät säännökset sekä osattava käyttää niitä asianmukaiseksi.

---

<sup>53</sup> *Viljanen* 2001, s. 251.

<sup>54</sup> *PeVL 17/1998 vp*, s. 2.

<sup>55</sup> *PeVL 10/2006 vp*, s. 2.

<sup>56</sup> *Boucht* 2020, s. 130.

## Rikosoikeudelliset oikeusturvatakeet

Voimankäytön täsmällinen sääntely, hallinnollinen ohjaus tai poliisimiesten koulutus ja pätevyys eivät kuitenkaan käytännössä voi estää täysin oikeudenloukkauksia tapahtumasta. Mikäli yksilö kokee poliisin voimankäytön olleen kohtuutonta tai havaitsee tilanteessa muita lainvastaisuuksia, hän voi tehdä asiasta rikosilmoituksen. Syyttäjälaitoksen mukaan poliisin toiminnasta tehdään rikosilmoituksia vuosittain 800–900 kappaletta, joista syytteenostoon johtaa karkean arvion mukaan 50 kappaletta. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksen mukaan vuonna 2019 poliisin toiminnasta tehtiin 997 rikosilmoitusta. Valtaosassa tapauksista tutkinta lopetetaan jo Valtakunnansyyttäjänvirastossa, koska alustavien selvitysten mukaan ei tapauksessa ole syytä epäillä rikosta.<sup>57</sup> Syyttäjälaitoksen mukaan poliisin voimankäyttöä koskevia rikosilmoituksia tehtiin vuonna 2019 137 kappaletta, joka on 14 % kaikista poliisin toiminnasta tehdyistä rikosilmoituksista.<sup>58</sup>

Esitutkintaviranomaisen on esitutkintalain (ETL 805/2011) 3:3:n mukaan toimitettava asiassa esitutkinta, mikäli rikosilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että tilanteessa on tapahtunut rikos. Mikäli poliisimiehen epäillään syyllistyneen rikokseen virkatehtävän suorittamisen yhteydessä, esitutkintaa johtaa syyttäjä, ei esitutkintaviranomainen (ETL 2:4.1). Lisäksi poliisimiehen tekemäksi epäilty, muussa kuin sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädettyssä menettelyssä käsiteltävä, rikos määrätään tutkittavaksi aina muussa kuin hänen toimipaikkansa poliisiyksikössä siten, ettei luottamus esitutkinnan puolueettomuuteen vaarannu (ETL 2:4.3). Poliisia koskevat rikokset käsitellään ensi vaiheessa valtakunnansyyttäjän toimistossa sijaitsevassa poliisirikosten käsittely-yksikössä. Jos tosiseikkojen perusteella yksikössä voidaan nopeasti todeta, että rikosta ei ole syytä epäillä, tehdään siellä päätös esitutkinnan toimittamatta jättämisestä. Muissa tapauksissa alueellinen syyttäjätutkinnanjohtaja arvioi esitutkinnan toimittamisen edellytyksiä.<sup>59</sup> Syyttäjälaitoksesta annetun lain (32/2019) 11 §:n 1 momentin 4. kohdan mukaan valtakunnansyyttäjä määrää syyttäjät, jotka toimivat tutkinnanjohtajina poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnassa. Mikäli rikosoikeudellisessa prosessissa poliisimiehen todetaan käyttäneen tilanteessa liiallisia voimakeinoja, jotka eivät ole puolustettavissa tai RL 4:6.3:n mukaan anteeksiannettavissa, voi rikosoikeudellinen vastuu syntyä kahteen eri suuntaan: virkavastuu ja rangaistusvastuu.

Poliisimiehen ylitettyä voimankäyttövaltuutensa, voidaan rikosoikeudellisesti tilanteessa oikeudenloukkauksesta ja sen tahallisuudesta riippuen epäillä syyllistymistä johonkin rikoslain 21 luvun henkeen ja terveyteen kohdistuvaan rikokseen ja rikoslain 40 luvussa säädettyyn virkavelvollisuuden

<sup>57</sup> Eduskunnan oikeusasiamies 2019, s. 168.

<sup>58</sup> Syyttäjälaitos (vierailtu 22.3.2021), kohta Poliisirikosasiat.

<sup>59</sup> Syyttäjälaitos (vierailtu 14.4.2020), kohta Poliisirikosasiat.

rikkomiseen.<sup>60</sup> RL 21 luvun mukaisista rikoksista voi voimankäyttötilanteissa kyseeseen tulla esimerkiksi pahoinpitely. Virkavastuu on virkamiesten erityinen, yleistä oikeudellista vastuuta tiukempi vastuu, jonka tarve pohjautuu virkamiehen oikeuteen käyttää julkista valtaa. Virkavastuun perusta on perustuslain 118 §:ssä. Kyseisen pykälän mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja 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. Poliisimies toimii virkavastuulla käyttäessään voimakeinoja poliisilain toimivaltuussäännösten tai rikoslain hätävarjelussäännöksen perusteella. Virkavastuu voidaan edelleen jakaa virkarikosvastuuseen, vahingonkorvausvastuuseen ja kurinpidolliseen vastuuseen.

Rikosoikeudellinen virkavastuu merkitsee sitä, että virkavelvollisuuden vastaisesta teosta tai laiminlyönnistä on säädetty laissa rangaistusuhka. Rikoslaisissa virkarikoksista säädetään 40 luvussa. Virkamies voi joutua yhtä lailla rangaistavaksi rikoksista, jotka ovat muille rangaistusvastuussa oleville henkilöille kuin virkamiehille säädetty rangaistavaksi. Virkarikosvastuun syntyminen vaatii, ettei teko ole ollut kokonaisuutena arvostellen vähäinen (RL 40:9.1). Virkamies voidaan RL 40:9.1 mukaan tuomita virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Rikosoikeudellinen virkavastuu voi syntyä tahallisuudesta (RL 40:9.1) tai huolimattomuudesta (RL 40:10).

Virkavelvollisuuden vastaisesta menettelystä tai laiminlyönnistä aiheutuvasta vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974). Yleisestä vahingonkorvausvelvollisuudesta säädetään lain 2:1:ssä, jonka mukaan tahallisesti tai tuottamuksellisesti aiheutettu vahinko on korvattava vahingon kärsijälle. Vahingonkorvausvelvollisuus kattaa kyseisen lain 5:1:n mukaan henkilö- ja esinevahingot. Lain 3 ja 4 luvuissa säädetään julkisyhteisön korvausvastuusta ja virkamiehen korvausvastuusta. Valtio on siis toisaalta myös vastuussa virkamiehen aiheuttamista vahingoista. Korvausta virkamiehen aiheuttamasta vahingosta voidaan vaatia rikosprosessin yhteydessä. Poliisimiesten kurinpidollisia seuraamuksia ovat virkamieslain (750/1994) mukainen kirjallinen varoitus ja poliisihallintolain (110/1992) mukainen määräaikainen erottaminen.<sup>61</sup>

Poliisin voimakeinojen käytön kohteen oikeusturvan toteutumisen kannalta rikosoikeudellinen prosessi on tehokkain oikeusturvakeino, mikäli vakavia oikeudenloukkauksia ja lainvastaisuuksia voimankäyttötilanteissa pääsee käymään. Jälkikäteisesti voimakeinojen käytön kohteen oikeusturvaa

---

<sup>60</sup> *Boucht* 2020, s. 134.

<sup>61</sup> *Helminen – Kuusimäki – Rantaseskola* 2012, s. 861–864.

toteuttaa myös se, että esitutkinnan puolueettomuus taataan sillä, että sen aloittamisesta päättää ja sitä johtaa muu kuin poliisi. Rikosprosessi on voimakeinojen käytön kohteen tehokkain käytettävissä oleva, mutta ei ainoa oikeusturvakeino. Rikosoikeudelliset oikeusturvatakeet kohdistuvat pääsääntöisesti tekoihin, jotka eivät ole kokonaisuutena arvioituna vähäisiä. Perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lainvastainen menettely ei kuitenkaan aina tarkoita vakavaa virhettä tai rikosoikeudellista lainvastaisuutta.<sup>62</sup> Rikosoikeudellisesti ei arvioida esimerkiksi hyvän hallinnon vaatimusten vastaista toimintaa. Hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen julkisen vallan käytössä on kuitenkin yksilön oikeusturvan kannalta keskeistä. Hallintokantelu ja sen johdosta annettava hallinnollinen ohjaus tulee tässä kohtaa tarpeelliseksi. Lisäksi hallintokantelu panee vireille laillisuusvalvonnan, joka itsessään toteuttaa jo yksilön oikeusturvaa.

## 5. HALLINTOKANTELU VOIMAKEINOJEN KÄYTÖN KOHTEEN OIKEUSTURVAKEINONA

### 5.1 Hallintokantelusta yleisesti

Hallintokantelut ovat olleet osa hallinnon valvontaa jo pitkään, mutta vuonna 2013 annettiin esitys hallintolain muuttamisesta, johon sisältyi ehdotus hallintokantelua käsittelevän luvun lisäämisestä hallintolakiin. Ennen kyseistä lain muutosta hallintokantelusta oli niukasti säännöksiä. Muille kuin yleisille laillisuusvalvojille tehtävien hallintokanteluiden käsittelystä säädettiin tuolloin hallintolain 4.3 §:ssa. Yleisille laillisuusvalvojille tehtävistä kanteluista ja niiden käsittelyistä säädettiin ja säädetään edelleen valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (OkaL, 193/2000) ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa (EoaL, 197/2002). Hallintolain esitöiden mukaan hallintokantelua käsittelevän luvun lisäämisellä hallintolakiin pyrittiin selkeyttämään ja täsmentämään hallintokantelumenettelyä koskevaa sääntelyä ja tehostamaan laillisuusvalvontaa ja vastaamaan paremmin sen nykyisiin tarpeisiin ja hyvän hallinnon vaatimuksiin.<sup>63</sup>

Hallintokantelu on toimintaa valvovalle viranomaiselle tehtävä ilmoitus lainvastaisesta menettelystä, laiminlyönnistä tai muusta epäkohdasta hallintotoiminnassa.<sup>64</sup> Se voidaan tehdä kantelun kohteena olevan henkilön esimiehelle, kantelun kohteena olevan viranomaisen toimintaa valvovalle

---

<sup>62</sup> HE 50/2013 vp, s. 25.

<sup>63</sup> HE 50/2013 vp, s. 14.

<sup>64</sup> HE 50/2013 vp, s. 22.

hallintoviranomaiselle, ylimmille laillisuusvalvojille tai useammalle edellä mainituista tahoista samanaikaisesti. Tässä tutkielmassa on omaksuttu käsitteen *hallintokantelu* lähestymiseksi sama tapa kuin Mäenpään hallinto-oikeuden perusteoksissa<sup>65</sup> ja eräissä poliisioikeuden teoksissa<sup>66</sup>. Tässä lähestymistavassa käsitteellä *hallintokantelu* ei viitata pelkästään hallintolain luvun 8a mukaiseen hallintokanteluun, vaan myös ylimmille laillisuusvalvojille tehtäviin kanteluihin, joista säädetään erikseen. Lainsäädännössä ylimmille laillisuusvalvojille tehtäviä kanteluja ei kutsuta hallintokanteluiksi. Tässä tutkielmassa on perusteltua käyttää mainittua käsitettä viittaamaan molempiin kantelun muotoihin, sillä ne toteuttavat yksilön oikeusturvaa samalla tavalla. On kuitenkin syytä korostaa, että hallintolain mukainen hallintokantelu ja ylimmille laillisuusvalvojille tehtävät kantelut sisältävät joitakin yhtäläisyyksiä ja eroja<sup>67</sup>, vaikka niiden perusidea on sama: hallintokantelu on hallintotoiminnasta tehtävä kantelu.

Hallintokantelu ei ole muutoksenhakekeino, koska se ei voi johtaa kantelun kohteena olevan virkatoimen tai päätöksen muuttamiseen. Hallintolain esitöiden mukaan hallintokantelu voidaan nähdä hallinnon muutoksenhakujärjestelmää täydentävänä oikeussuojakeinona ja sen merkitys korostuu etenkin silloin, kun muutoksenhakekeinoja ei ole käytettävissä.<sup>68</sup> Hallintokantelu tulee kyseeseen etenkin siis silloin, kun lainvastainen toiminta tapahtuu tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, eli esimerkiksi poliisin käyttäessä välitöntä julkista valtaa. Hallintokantelu epäkohdista tai lainvastaisuuksista poliisin voimankäyttötilanteissa voidaan tehdä poliisiorganisaation sisällä tai vastaavasti eduskunnan oikeusasiamiehelle. Kanteluviranomainen voi toimivaltansa puitteissa ryhtyä aiheelliseksi katsomiinsa toimenpiteisiin hallintokantelun johdosta.<sup>69</sup>

Sen lisäksi, että hallintokantelu on osa yksilön oikeusturvaa, se panee vireille viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnan. Laillisuusvalvonnan voidaan ymmärtää tarkoittavan esimerkiksi eri hallinnonalojen ylimpien viranomaisten harjoittamaa alaistensa organisaatioiden valvontaa tai ylimpien tuomioistuinten harjoittamaa valvontaa alempiin tuomioistuimiin nähden. Laillisuusvalvonta on siten käsitteenä laaja.<sup>70</sup> Valtiosääntöoikeudellisessa perinteessä laillisuusvalvonnalla taas tarkoitetaan vain viranomaistoiminnan ulkopuolista valvontaa, jota harjoittavat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Yleisesti laillisuusvalvonnan tarkoitukseksi voidaan määrittää

---

<sup>65</sup> Mäenpää 2016, s. 112–113; Mäenpää 2017, s. 421–422; Mäenpää 2018, kohdassa *Hallintokantelu laillisuusvalvonnan keinona*.

<sup>66</sup> Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 353; Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 817–818.

<sup>67</sup> Ks. luku 5.4.

<sup>68</sup> HE 50/2013 vp, s. 4.

<sup>69</sup> Mäenpää 2016, s. 111–114.

<sup>70</sup> Sarja 2001, s. 5.

oikeusjärjestyksessä voimassa olevien oikeusnormien noudattamisen valvonta viranomaistoiminnassa.<sup>71</sup> Laillisuusvalvonnalla tähdätään virkatoiminnan laillisuuden ja perustuslaissa turvatun hyvän hallinnon valvontaan. PL 22 §:n mukaisesta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen toteuttamisesta on myös tullut keskeinen osa laillisuusvalvontaa.<sup>72</sup> Laillisuusvalvontaa harjoittavat ylimmät laillisuusvalvojat ja hierarkkisessa järjestyksessä hallintoelimet itse: ylempi valvoo alempaa.

## 5.2 Hallintokantelu osana yleistä laillisuusvalvontaa

### Yleinen laillisuusvalvonta

Hallinnon yleisen laillisuusvalvonnan keskeisiä tehtäviä hyvän hallinnon turvaamiseksi ovat hallinto toiminnan ja julkisen vallan käytön lainmukaisuuden valvonta. Hallinnon yleistä laillisuusvalvontaa toteuttavat ylimmät laillisuusvalvojat, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Yleiset laillisuusvalvojat valvovat myös poliisin toimintaa tutkimalla kanteluja, ottamalla oma-aloitteisesti asioita käsiteltäväkseen (EoaL 2–4 §, OkaL 3 §) sekä tekemällä tarkastuksia (EoaL 5 §, OkaL 3.2 §). Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävistä säädellään perustuslain 108–113 § ja 115 §:ssä. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta on myös keskeinen osa yleisten laillisuusvalvojien toteuttamaa laillisuusvalvontaa.<sup>73</sup> Ylimpien laillisuusvalvojien harjoittama laillisuusvalvonta on ulkoista laillisuusvalvontaa suhteessa poliisiorganisaatioon. Siihen voidaan siten viitata myös käsitteellä ulkoinen laillisuusvalvonta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävät ja toimivaltuudet ovat samanlaiset. Laissa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (1224/1990) on kuitenkin tarkennettu tehtävien jakoa. Kyseisen lain 3 § mahdollistaa sen, että ylimmät laillisuusvalvojat voivat siirtää kanteluita keskenään, mikäli sen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Kyseisen lain 1 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri vapautetaan sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu. Edellä mainittu ei kohdistu pelkästään vapauden rajoittamisesta tehtyjä kanteluja, vaan kaikkia vapauden rajoituksen kohteen tekemiä kanteluja.<sup>74</sup> Kuten aiemmin kävi ilmi, voimakeinoja voidaan käyttää vain primääriseen toimivaltaan kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Voimankäyttöä

---

<sup>71</sup> *Sisäministeriö* 2013, s. 8.

<sup>72</sup> *Husa – Jyränki* 2012, s. 333.

<sup>73</sup> *Mäenpää* 2016, s. 111.

<sup>74</sup> *Oikeusministeriö* 2019, s. 45.

tapahtuukin pääsääntöisesti tilanteissa, joissa muutoinkin joudutaan rajoittamaan henkilön vapautta esimerkiksi kiinniottamisella. Näin ollen voimakeinojen käyttöä koskevat kantelut käsittelee eduskunnan oikeusasiamies. Eduskunnan oikeusasiamies voi tutkia laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian oma-aloitteisesti (Eoal 4 §), mutta pääsääntöisesti hallinnon laillisuusvalvonnan panee vireille hallintokantelu.<sup>75</sup> Kantelun johdosta oikeusasiamies voi ryhtyä niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta (Eoal 3 §). Eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2019 vuosikertomuksen mukaan yleisesti poliisin toimintaa koskevat kantelut ovat yksi suurimmista kanteluryhmistä<sup>76</sup>. Useimmiten eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyt nimenomaan voimankäyttöön liittyvät kantelut koskevat yksittäisen poliisimiehen toimintaa tilanteessa. Väitteitä vakavista rikkomuksista poliisin toiminnassa ilmenee kanteluissa harvoin, sillä vastaavanlaisissa tilanteissa kansalaiset turvautuvat todennäköisemmin ennemmin rikosilmoituksen tekemiseen.<sup>77</sup>

Eduskunnan oikeusasiamiehen erityisiin tehtäviin kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta (PL 109 §). Perustuslakivaliokunta on pitänyt erityisen tärkeinä oikeusasiamiehen viranomais-toimintaa ohjaavia, oikeustilaa kehittäviä ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviä toimia. Ulkoisessa laillisuusvalvonnassa on pyritty ohjaamaan valvonnan painopisteitä kehittymään perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta yhä ennakoivampaan suuntaan. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen on noussut ulkoisessa laillisuusvalvonnassa viranomaistoiminnan lainmukaisuuden valvonnan rinnalle. Tämä on myös omalta osaltaan lisännyt laillisuusvalvonnan vaativuutta. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista korostavaan laillisuusvalvontaan on pyritty sekä kanteluratkaisuun että puuttamalla oma toimisestisesti havaittuihin ongelmiin. Ulkoisen laillisuusvalvonnan kantelut ovat myös merkittävä yksilönäkökulman lähde lainsäädännön valmistelun valvonnassa.<sup>78</sup>

### **Yleisille laillisuusvalvojille tehtävä hallintokantelu**

Hallintolain 8 a luvun hallintokantelua koskevia säännöksiä ei sovelleta ylimpien laillisuusvalvojen kantelukäsittelyyn.<sup>79</sup> Yleisille laillisuusvalvojille, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille, tehtävistä kanteluista säädetään erikseen laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä ja laissa valtioneuvoston oikeuskanslerista. Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtävistä kanteluista

---

<sup>75</sup> Mäenpää 2016, s. 112.

<sup>76</sup> *Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2019*: Vuonna 2019 eduskunnan oikeusasiamiehelle saapui 752 poliisikantelua, joista toimenpiteeseen johti 82.

<sup>77</sup> *Eduskunnan oikeusasiamies 2019*, s. 168.

<sup>78</sup> *Oikeusministeriö 2019*, s. 41–42.

<sup>79</sup> *HE 50/2013 vp*, s. 3. ja hallintolain (434/2003) 4.2 §.



säädetään EoaL 2–3 §:ssä. Valtioneuvoston oikeuskanslerille tehtävistä kanteluista taas säädetään OkaL 3–6 §:ssä. Yleisistä laillisuusvalvojista poliisiin voimankäyttöä koskevat kantelut käsittelee eduskunnan oikeusasiamies. EoaL 2 §:n mukaan oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo virkamiehen menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa tehtäväänsä hoitaessaan. Saman lain 3 §:n mukaan oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä tai muutoin katsoo kantelun käsittelyyn olevan aihetta. EOA jättää kantelun tutkimatta, jos alustavan selvityksen perusteella ei ole aihetta epäillä virheellistä menettelyä.

Hallintokantelu voidaan siis sen sisällöstä riippumatta tehdä joko eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille. Tarvittaessa kantelu siirretään oikeaan osoitteeseen ja siirrosta ilmoitetaan kantelijalle. EoaL 10–11 §:ssä säädetään oikeusasiamiehen esitutkinnan määräämisen (EoaL 8 §) lisänä olevista mahdollisista toimenpiteistä, joita ovat huomautus, valvottavan huomion kiinnittäminen hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin, käsityksen lain mukaisesta menettelystä saattaminen valvottavan tietoon ja toimivaltaiselle viranomaiselle tehtävä esitys tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Eduskunnan oikeusasiamies voi kiinnittää huomiota perus- ja ihmisoikeuksia edistäviin näkökohtiin, mikäli katsoo jonkin toimintatavan toteuttavan niitä paremmin ja vaikka menettely ei olisikaan ollut lainvastaista.<sup>80</sup>

Huomautuksen EOA antaa tyypillisesti silloin, kun menettely on ollut selvästi lainvastaista mutta ei kuitenkaan niin moitittavaa, että syytteen nostaminen tai esitutkinnan määrääminen tulisi kyseeseen. Oikeusasiamiehellä on perustuslaissa turvattu oikeus ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa (PL 110 §). Syytteen nostaminen tulee kyseeseen, kun virkamiestä voidaan epäillä syylliseksi rikosoikeudellisesti lainvastaiseen menettelyyn. Eduskunnan oikeusasiamiehen syytevalta kuitenkin ulottuu ainoastaan virkarikoksiin.<sup>81</sup> Voimakeinojen käyttöä koskevissa rikosepäilyissä voi olla kyse samalla sekä virkarikoksesta että rikoslain 21 luvun mukaisesta henkeen ja terveyteen kohdistuvasta rikoksesta. Tuolloin kyseeseen tulisi oikeusasiamiehen taholta esitutkintalain mukaisen esitutkinnan määrääminen. Tarvittaessa eduskunnan oikeusasiamies voi saattaa käsiteltävän asia myös kurinpidolliseen menettelyyn, mikäli se on tarpeen (EoaL 10.2 §). Oikeusasiamiehen on ennen ratkaisun tekemistä hankittava tarpeelliseksi katsomansa selvitys (EoaL 3.1 §) ja mikäli kantelun kohteena oleva menettely oletettavasti antaa aihetta arvosteluun, on

---

<sup>80</sup> *Oikeusministeriö* 2019, s. 41.

<sup>81</sup> *HE 129/1997 vp*, s. 6.

valvottavalle varattava tilaisuus tulla kuulluksi (Eoal 9 §). EOA ei käsittele kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa (Eoal 3.2 §). Oikeusasiamiehen kanteluratkaisuun tai niissä annettuihin toimenpiteisiin ei myöskään voi hakea muutosta. Oikeusasiamiehellä on kuitenkin mahdollisuus ottaa asia uudelleen käsiteltäväksi, jos ilmenee uutta tietoa, jota ei vielä aikaisempaa päätöstä tehdessä ollut. Esimerkiksi huomautuksen saaneella henkilöllä on mahdollisuus pyytää oikeusasiamieheltä asian uudelleen tutkimista.<sup>82</sup>

### 5.3 Hallintokantelu osana sisäistä laillisuusvalvontaa

#### Sisäinen laillisuusvalvonta

Voimakeinojen käytön lainmukaisuutta sekä virkavelvollisuuksien ja ohjeistuksien noudattamista valvotaan myös poliisiorganisaation sisäisessä valvonnassa. Sisäisen valvonnan keskeisimmät toimintamuodot ovat sisäinen tarkastus ja sisäinen laillisuusvalvonta. Hallintolain 8 a luvun mukaisten hallintokanteluiden käsittely on osa poliisiorganisaation sisäistä laillisuusvalvontaa. Lisäksi myös sisäiseen laillisuusvalvontaan kuuluu tarkastuksien tekeminen. Yksilön näkökulmasta sisäministeriön hallinnonalalla tehtävä sisäinen laillisuusvalvonta tähtää PL 21 §:ssä jokaiselle taatun hyvän hallinnon sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Sisäinen laillisuusvalvonta tähtää etenkin estämään ennakolta mahdolliset virheet ja paljastamaan lainvastainen toiminta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.<sup>83</sup>

Poliisiorganisaation sisäistä laillisuusvalvontaa toteuttaa yhteistyössä Poliisihallituksen esikunnan laillisuusvalvonnan vastuualue ja yksittäisten poliisilaitosten oikeusyksiköt. Hallinnon sisäisestä laillisuusvalvonnasta ei ole olemassa laintasoista sääntelyä, mutta sitä määritellään erilaisissa hallinnollisissa ohjeissa, joista sisäministeriön laillisuusvalvonnan ohje ja Poliisihallituksen sisäisen laillisuusvalvonnan ohje määrittelevät poliisiorganisaation sisäistä laillisuusvalvontaa. Keskeisimpänä valvonnan kohteena sisäisessä laillisuusvalvonnassa on poliisin toimivallan käyttö poliisin puuttuessa yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten vapauteen.<sup>84</sup> Poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan tarkoituksena on edistää poliisille asetettujen tavoitteiden toteutumista, ylläpitää ja parantaa poliisin toiminnan oikeellisuutta ja laatua sekä auttaa ennalta estämään virheitä ja korjaamaan virheellisiä menettelytapoja.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> HE 129/1997 vp, s. 17.

<sup>83</sup> Sisäministeriö 2020, s. 3.

<sup>84</sup> Sisäministeriö 2013, s. 15.

<sup>85</sup> Poliisihallitus 2020, s. 3.

Sisäinen laillisuusvalvonta on osa poliisiorganisaation johtamista. Sisäministeriön poliisin sisäistä valvontaa kehittävässä raportissa linjattiin hallintokantelun tutkimisen olevan yksi laillisuusvalvonnan keskeisimmistä toimintamuodoista.<sup>86</sup> Paikallispoliisin yksikkö toimii Poliisihallituksen alaisuudessa ja vastuu laillisuusvalvonnan järjestämisestä on paikallispoliisin yksikön päälliköllä, joka vastaa siitä, että yksikössä on järjestetty laillisuusvalvonta ja valvontaa suoritetaan. Käytännössä yksittäisen poliisiyksikön virkamiehiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa toteuttaa kunkin yksikön päällikön alaisuudessa toimiva oikeusyksikkö.

### **Hallintolain 8 a luvun mukainen hallintokantelu**

Muille kuin ylimmille laillisuusvalvojille tehtävistä hallintokanteluista säädetään hallintolain 8a luvussa 53 a-d §:ssä. Hallintolain 4 §:n mukaan lain säännöksiä ei sovelleta ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamaan laillisuusvalvontaan, ellei toisin säädetä. Hallintolain säännökset hallintokantelusta tulevat siis kyseeseen, kun kantelu on tehty hallinnon sisäistä laillisuusvalvontaa toteuttavalle taholle. HL 53 a §:n mukaan hallintokantelu voidaan tehdä viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä. Hallintokantelu tehdään kirjallisesti valvovalle viranomaiselle tai tämän suostumuksella suullisesti ja kantelijan tulee esittää perusteensa kantelulle. Hallintokantelu käsitellään 53 b §:n mukaan noudattaen hyvän hallinnon perusteita ja turvaten niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Saman pykälän mukaan valvova viranomainen ryhtyy kantelun perusteella aiheelliseksi katsomiinsa toimenpiteisiin. Kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä kantelua ei tutkita eikä hallintokantelun ratkaisuun voi hakea muutosta (HL 53 d §). Lisäksi hallintokantelu jätetään tutkimatta, jos asiasta on rikosprosessi tai muu menettely vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai jos asia ei kuulu valvovan viranomaisen toimivaltaan. Tarvittaessa kantelijaa tulee kuitenkin opastaa muiden oikeusturvakeinojen käytöstä.<sup>87</sup>

Poliisiorganisaation sisällä hallintokantelun käsittelee läheisyysperiaatteen mukaisesti pääsääntöisesti se viranomainen, jolle käsillä olevien säännösten noudattamisen valvonta pääasiassa kuuluu ja joka on hallintohierarkkisen asemansa perusteella lähinnä kantelun kohdetta. Poliisihallitus käsittelee ja ratkaisee ne hallintokantelut, jotka koskevat POHA:n virkamiehiä, poliisiyksiköiden ylintä johtoa, useampaa poliisiyksikköä ja periaatteellisesti merkittäviä asioita. Lisäksi POHA voi ottaa käsiteltäväkseen paikallispoliisin yksikössä vireillä olevan kantelun, mikäli katsoo siihen olevan aihetta.

---

<sup>86</sup> *Sisäministeriö* 2013, s. 32–33.

<sup>87</sup> *HE 50/2013 vp*, s. 27.

Voimakeinojen käyttö on osa poliisin operatiivista toimintaan, ja siitä tehdyt kantelut kohdistuvat yleensä yksittäiseen virkamieheen. Paikallisen poliisiyksikön virkamiehiä koskevat kantelut käsittelee kyseisen yksikön päällikkö tai hänen määräämänsä virkamies, ellei esteellisyysperusteet tai muu perusteltu syy osoita niitä käsiteltäväksi POHA:ssa. Mikäli kanteluasian käsittelyssä havaitaan toimivallan kuuluvan toiselle poliisiyksikölle, tulee asia siirtää tuolle kyseiselle yksikölle. Poliisimiehen liiallisesta voimankäytöstä voidaan poliisiorganisaation sisällä siis kannella ensisijaisesti paikallispoliisin yksikköön. Jos kantelu on lähetetty samalla sekä POHA:lle ja paikalliselle poliisiyksikölle, vain poliisiyksikkö käsittelee kantelun. POHA voi kuitenkin ottaa voimankäyttöä koskevan kantelun käsiteltäväkseen, mikäli kyseessä on periaatteellisesti merkittävä asia tai se on muutoin perusteltua.<sup>88</sup>

Poliisiorganisaation sisäisessä valvonnassa kantelu tutkitaan samalla perusteella kuin eduskunnan oikeusasiamiehelle tehty kantelu: jos on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Hallintokantelun lopputuloksena on laillisuuskannanotto kantelun kohteena olevasta toiminnasta ja tavoitteena on hallinnon ohjaaminen. Kanteluprosessiin kuuluu kanteluun perehtyminen ja alustavan oikeudellisen arvion tekeminen. Oikeudellisen arvion pohjalta valvova viranomaisena voi ryhtyä aiheellisiksi katsomiinsa toimenpiteisiin.<sup>89</sup> Kanteluviranomainen voi antaa kanteluratkaisussa HL 53 c §:n mukaista hallinnollista ohjausta eli kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Myös huomautuksen antaminen voi tulla kyseeseen, jos edellä mainitut toimenpiteet osoittautuvat riittämättömäksi asian laadun kannalta. Poliisiorganisaation sisäisessä laillisuusvalvonnassa havaitut rikkomukset tai virkavelvollisuuksien laiminlyönnit voivat johtaa myös valtion virkamieslain (750/1994) 24 §:n mukaiseen kirjallisen varoituksen antamiseen tai poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 15 i §:n mukaiseen määräaikaan virantoimituksesta erottamiseen. Edellä mainitut ovat kurinpidollisia seuraamuksia toimimisesta vastoin virkavelvollisuuksia tai niiden laiminlyönnistä. Mikäli valvova viranomaisena havaitsee arvostelun kohteena olevan teon antavan luonteensa tai vakavuutensa perusteella aihetta ryhtyä rikosoikeudellisen tai virkamiesoikeudellisen arvioinnin käynnistämiseksi, ei hallinnollisten ohjauskeinojen käyttö ole mahdollista. Tuolloin käynnistetään asiassa muu menettely, kuten tutkintapyynnön tekeminen poliisille, ja tämä annetaan kantelijalle tiedoksi.<sup>90</sup> Oikeusturvan kannalta on keskeistä, että sisäiseen laillisuusvalvontaan kuuluvan asian selvittäminen voidaan saattaa ja saatetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa erikseen säädettyyn menettelyyn, jos se on tarpeellista.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> Poliisihallitus 2020, s. 7.

<sup>89</sup> Poliisihallitus 2020, s. 7–9.

<sup>90</sup> HE 50/2013 vp, s. 27.

<sup>91</sup> Sisäministeriö 2020, s. 10.

Kantelun käsittelyn yhteydessä on selvítettävä, onko asiasta olemassa aikaisempaa ylimpien laillisuusvalvojien tai sisäasiainhallinnon ratkaisua tai onko asia vireillä toisessa viranomaisessa. Mikäli hallintokantelu on vireillä toisessa toimivaltaisessa viranomaisessa, sen käsittelystä ja ratkaisemisesta tulee sopia tuon kyseisen viranomaisen kanssa. Kantelijan oikeusturva ei edellytä tutkittavaksi asiaa, joka on käsiteltävänä samanaikaisesti tuomioistuimessa tai muutoksenhakuprosessissa. Kantelun ei tulisi antaa aihetta toimenpiteisiin, jos oikeudellisen arvioinnin perusteella ei ole syytä epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, joka edellyttäisi puuttumista asiaan. Edellä mainittu tulee huomioida myös siinä tapauksessa, jos kantelija kantelee alemman viranomaisen tekemästä kanteluratkaisusta ylemmälle saman hallinnonalan viranomaiselle.<sup>92</sup> Eli toisin sanoen, jos alempi viranomainen on käsitellyt kantelun asianmukaisesti ja oikeudellisen arvion perusteella tullut tiettyyn ratkaisuun, tulisi ylemmän viranomaisen pääsääntöisesti pysyä samalla linjalla. Edellä mainittu ei kuitenkaan päde ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamaan laillisuusvalvontaan, eli jos kantelija ei ole tyytyväinen poliisiorganisaation sisällä annettuun kanteluratkaisuun, voi hän saattaa asian tutkittavaksi esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehelle, joka muodostaa asiassa oman ratkaisunsa.

## 5.4 Sisäisen ja ulkoisen laillisuusvalvonnan suhde

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että poliisiyksiköille tehtävät kantelut ja eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtävät kantelut sisältävät yhtäläisyyksiä ja eroja. Käytännössä ulkoisessa ja sisäisessä laillisuusvalvonnassa valvotaan samoja asioita: viranomaistoiminnan lainmukaisuutta ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattamista. On kuitenkin otettava huomioon, että sisäistä laillisuusvalvontaa harjoittavat viranomaiset kuuluvat samalla ylimpien laillisuusvalvojien toimivallan piiriin.<sup>93</sup> Esimerkiksi ratkaisussaan EOAK/5437/2019 eduskunnan oikeusasiamies arvosteli Lounais-Suomen poliisilaitoksen hallintokantelun käsittelyä. Sisäisen laillisuusvalvonta antaa arvokasta tietoa poliisitoiminnan tilasta poliisin johdolle. Tuottaessaan tärkeää ja ajankohtaista tietoa poliisin operatiivisen toiminnan tilasta sisäinen laillisuusvalvonta mahdollistaa poliisiorganisaation oppimisen ja kehittymisen sisältä päin.<sup>94</sup> Ulkoinen laillisuusvalvonta on taas valvonnan uskottavuuden ja kansalaisten luottamuksen kannalta tärkeää. Ulkoisen laillisuusvalvonnan vahvuus on juurikin sen riippumattomuus

---

<sup>92</sup> Poliisihallitus 2020, s. 9.

<sup>93</sup> Sarja 2001, s. 5.

<sup>94</sup> Aihetta on tutkinut Jari Kapiainen pro gradu -tutkielmassaan ”Poliisista tehtyjen kanteluratkaisujen merkitys poliisin laatujohtamisessa ja oppivassa organisaatiossa”.

poliisiorganisaatiosta. Ulkoisen ja sisäisen laillisuusvalvonnan voidaan näin ollen katsoa täydentävän toisiaan ja niiden välille on löydettävä sopiva tasapaino.<sup>95</sup>

Poliisiorganisaation sisäisessä laillisuusvalvonnassa kanteluviranomaisilla on samat mahdollisuudet toimenpiteisiin kuin eduskunnan oikeusasiamiehellä, lukuun ottamatta sitä, että oikeusasiamies voi lain mukaan kiinnittää huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksien lisäksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Käytännössä sekä sisäisessä että ulkoisessa laillisuusvalvonnassa, kuten rikosoikeudellisessa prosessissakin, voimakeinojen käytön jälkikäteisessä oikeudellisessa arvioinnissa näyttökysymykset ovat haastavia, koska kyse on tosiasiallisesta toiminnasta. Molemmissa kantelumenettelyissä on asian selvittämiseksi hankittava tarpeelliset selvitykset ja noudatettava kuulemisen periaatetta. Sisäisessä laillisuusvalvonnassa kuulemisen vaatimus perustuu hallintolain 34 §:ään. Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtävän kantelun käsittelyssä valvottavan kuulemista vaatii EoL 9 §. Erona kanteluiden käsittelyssä on se, että hallintolain mukaisen hallintokantelun käsittelyssä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita, kun taas oikeusasiamiehen harjoittamaan laillisuusvalvontaan ei sovelleta lainkaan hallintolakia.

Ulkoisella ja sisäisellä laillisuusvalvonnalla on siis yhteiset ja erikseen omat tehtävänsä poliisin toiminnan valvonnassa. Eduskunnan oikeusasiamiehellä on yleisenä laillisuusvalvojana kuitenkin erityinen asema, sillä tämä voi tehdä esityksiä tapahtuneen virheen korjaamiseksi tai lainsäädännössä havaitsemansa puutteen korjaamiseksi (EoL 11 §). Eduskunnan oikeusasiamiehelle, samoin kuin valtioneuvoston oikeuskanslerille, on lisäksi säädetty perustuslaissa erityinen tehtävä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvomiseksi (PL 108-109 §). Tämä korostaa sitä, että eduskunnan oikeusasiamies painottaa ratkaisuisaan perus- ja ihmisoikeusnäkökulmia. Hallintolain esitöiden mukaan hallintoviranomaisen harjoittamalla laillisuusvalvonnalla on kysymys vain sen arvioimisesta, onko viranomaistoiminnassa noudatettu asianmukaisesti siinä sovellettavaa lainsäädäntöä.<sup>96</sup> Mutta toisaalta perus- ja ihmisoikeuslähtöisyys on ollut yleisesti laillisuusvalvonnan kehityssuunta ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta on mainittu myös sisäministeriön laillisuusvalvonta ohjeessa.<sup>97</sup> Lisäksi Poliisihallituksen tuoreimpaan laillisuusvalvontaohjeeseen (POL-2019-16223) on saatu seuraavanlainen lisäys: ”*Perus- ja ihmisoikeusnormien huomioimista soveltuvin osin substanssilainsäädännön rinnalla tulee kanteluratkaisuissa vahvistaa.*”

Voimakeinojen käytön kohde voi tehdä yksittäisen poliisimiehen toiminnasta hallintokantelun eduskunnan oikeusasiamiehelle, poliisilaitoksen oikeusyksikköön tai halutessaan molemmille

---

<sup>95</sup> Sisäministeriö 2013, s. 11, 87.

<sup>96</sup> HaVM 6/2014 vp, s. 6.

<sup>97</sup> Sisäministeriö 2020, s. 3; Poliisihallitus 2020, s. 10.

samanaikaisesti. Periaatteessa hallintokanteluiden tulisi menettelyn lainmukaisuuden arvioinnin pohjalta tulla samanlaiseen lopputulokseen huolimatta siitä, onko kantelu tehty eduskunnan oikeusasiamiehelle vai poliisiorganisaation sisällä. Olennainen ero kanteluiden lopputuloksiin voi syntyä siitä, että eduskunnan oikeusasiamiehellä on erityinen tehtävä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvojana, kun taas viranomaisen sisäisessä laillisuusvalvonnassa on perinteisesti arvioitu lähinnä vain sitä, onko toiminnassa noudatettu asianmukaisesti siinä sovellettavaa lainsäädäntöä. Poliisiorganisaation sisäisen valvonnan ja ulkoisen laillisuusvalvonnan välisissä toimivaltuuksien käytössä ei ole käytännössä ollut ongelmia.<sup>98</sup>

## 5.5 Hallintokantelu yksilön oikeusturvakeinona

Hallintokantelu siis panee vireille laillisuusvalvonnan ja on siten hallinnon valvonnan keskeinen toteuttamiskeino. Hallintokantelu on kuitenkin lisäksi myös yksilön näkökulmasta keskeinen oikeusturvakeino. Hallintokantelu ei ole muutoksenhakukeino ja sitä voidaan pitää ainakaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaisena tehokkaana oikeussuojakeinona.<sup>99</sup> Hallintokantelun merkitys yksilön oikeusturvakeinona korostuu kuitenkin silloin, kun viranomaistoiminta on sen luonteista, että käytettävissä ei ole muutoksenhakukeinoja. Hallintokantelu yksilön jälkikäteisenä oikeusturvakeinona ei voi yleisesti johtaa esimerkiksi päätöksen kumoamiseen. Hallintokantelu voi sen sijaan johtaa virkamiehelle annettavaan huomautukseen, huomion kiinnittämiseen tai käsityksen tietoon saattamiseen.

Voimakeinojen käytön kohteen oikeusturvaa suoraan tai välillisesti toteuttavat siis ennakkolliset oikeusturvan keinot, esitutkintalain mukaiset erityiset esitutkintajärjestelyt poliisin epäillyksi tekemissä rikoksissa (ETL 2:4.3), rikosoikeudellisessa prosessissa syntyvä tekijän rangaistusvastuu ja virkamiehen rikosoikeudellinen virkavastuu (RL luvut 21 ja 40), vahingonkorvauslain mukainen vahingonkorvausvastuu sekä hallintokantelumenettely. Puhuttaessa oikeusturvakeinon oikeudellisesta tehokkuudesta, arvioidaan oikeusturvakeinoa sen perusteella, saadaanko oikeusturvakeinolla viranomaisen hallintotoimi korjatuksi ja lainmukainen tila palautetuksi. Poliisimiehen virkavastuun toteuttaminen rangaistus- tai korvausvastuun perusteella on oikeusturvakeino, jolla on välillinen vaikutus. Jos oikeusturvan tehokkuutta arvioidaan tällä tavoin, voidaan katsoa, että hallinnon tosiasialliseen toimintaan ei ole olemassa tehokasta oikeusturvakeinoa, kuten hallintopäätöksiin.<sup>100</sup> Tämän takia

---

<sup>98</sup> *Sisäministeriö* 2013, s. 16.

<sup>99</sup> *Sarja* 2001, s. 23.

<sup>100</sup> *Mäenpää* 2016, s. 390.

ennakollisen oikeusturvan merkitystä tosiasiallisessa viranomaistoiminnassa tulisi korostaa. EIS:n soveltamiskäytännössä on kuitenkin pidetty syytteen ja vahingonkorvauskanteen nostamista tehokkaina oikeussuojakeinoina, kun kyseessä on ollut esimerkiksi viranomaisen huono kohtelu kansalaiseen nähden.<sup>101</sup>

Kansalaiset ovat perinteisesti kohdistaneet ainakin ylimpään laillisuusvalvontaan korkeita odotuksia.<sup>102</sup> Käytännössä hallintokantelulla ei ole suoraa vaikutusta yksilön oikeusturvan toteutumiseen silloin, kun on kyse vakavista rikkomuksista voimankäyttötilanteissa, koska vastaavanlaiset tapaukset kuuluvat rikosoikeudellisessa menettelyssä käsiteltäväksi. Mikäli voimakeinojen käytön kohde kuitenkin tekisi vastaavanlaisessa tapauksessa hallintokantelun esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehelle, voisi ohjata kantelijan käyttämään muuta käytettävissä olevaa oikeussuojakeinoa (EoL 3.4 §). Eduskunnan oikeusasiamiehellä on myös oikeus määrätä esitutkinta suoritettavaksi tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi (EoL 8 §). Rikoksen tunnusmerkistön mahdollisesti täyttävä voimankäytön liioittelu ei kuulu EOA:n toimivaltaan, joten tällöin esitutkinnan määrääminen tai kantelijan ohjaaminen rikosoikeudelliseen menettelyyn tulevat kyseeseen. Jos paikallispoliisin yksikköön tehdyn kantelun käsittelyssä herää epäily mahdollisesta poliisirikoksesta, tulee asia siirtää mahdollisimman pian toimivaltaiselle viranomaiselle esitutkintakynnyksen arvioimiseksi. Tässä kohtaa toimivaltainen viranomainen on ETL:n 4 §:n mukaan syyttäjä. POHA:n laillisuusvalvonnan ohjeen mukaan kantelun käsittelyä voidaan kuitenkin rikosprosessiin siirtämisestä huolimatta jatkaa niiden asioiden kohdalla, joissa rikosepäilyä ei ole, mutta asiaa on muutoin aiheellista tarkastella laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta.<sup>103</sup> Hallintolain 8 a luvun mukaisella hallintokantelulla tai EOA:lle tehdyllä kantelulla yksilö ei voi saada lainmukaista oikeustilaa palautetuksi. Vahingonkorvausasiat eivät kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan eikä hän voi määrätä korvauksia maksettavaksi, mutta oikeus tehdä esitys tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi (EoL 11 §) voi tarkoittaa myös hyvitysesityksen tekemistä viranomaiselle perus- ja ihmisoikeusrikkomuksen hyvittämisestä. Hyvitysesitys voi tarkoittaa sekä aineellisen että aineettoman vahingon korvaamista. Käytännössä oikeusasiamies tekee kuitenkin vastaavanlaisia hyvitysesityksiä harvoin.<sup>104</sup>

Lainvastaisuus viranomaistoiminnassa ei aina merkitse, että asia olisi rikosoikeudellisesti lainvastainen. Hallintokantelun vaikuttavuus jälkikäteisenä oikeusturvakeinona voikin olla suurimmillaan voimankäytön tilanteissa, joissa tapahtunut rikkomus ei täytä minkään rikoksen tunnusmerkistöä, mutta on muutoin lain, hyvän hallinnon tai ohjeiden vastainen. Vähäiselläkin rikkomuksella tai hyvän

---

<sup>101</sup> Sarja 2001, s. 23.

<sup>102</sup> Oikeusministeriö 2019, s. 39.

<sup>103</sup> Poliisihallitus 2020, s. 16.

<sup>104</sup> Kuusisto 2020, s. 12.



hallinnon vastaisuudella voi olla yksilön oikeuksiin vaikuttavia seuraamuksia. Vaikka kanteluasiassa kärsijänä ollut osapuoli ei voi kantelun johdosta saada vahingonkorvauksia, ovat muut toimenpiteet mahdollisia. Jos esimerkiksi voimankäyttötilanteessa tapahtunut lainvastaisuus on vähäinen ja ei siten johda rikosoikeudelliseen virkavastuuseen tai rangaistusvastuuseen, voi kuitenkin hallintokantelu vielä tuoda voimakeinojen käytön kohteelle oikeudellista turvallisuutta. Voimankäytön kohteen näkökulmasta voisi siis ajatella, että hallintokantelu täydentää oikeusturvajärjestelmää silloin, kun rikkomus voimankäyttötilanteessa on sellainen, että rikosoikeudellinen menettely ei tule kyseeseen. Hallintolain esitöissä kyseisen lain mukaista hallintokantelua onkin luonnehdittu hallinnon säännöllistä muutoksenhakujärjestelmää täydentäväksi oikeussuojakeinoksi.<sup>105</sup> On kuitenkin perusteltua yhdistää tämä luonnehdinta myös EOA:lle tehtäviin kanteluihin ja tosiasialliseen hallintotoimintaan. Eli siis voisi ajatella, että sekä EOA:lle että hallinnon sisäisen laillisuusvalvonnan kanteluviranomaiselle tehtävät kantelut täydentävät voimakeinojen käytön kohteen käytettävissä olevaa oikeusturvajärjestelmää. Hallintokantelu tulee siten erityisesti kyseeseen silloin, kun ennakkollinen oikeusturva ei ole riittänyt estämään tapahtunutta ja rikkomuksen tai lainvastaisuuden vakavuus ei riitä rikosoikeudellisen prosessin tuomaan oikeusturvaan eli asia putoaa eräänlaiseen katvealueeseen muiden oikeusturvakeinojen kannalta. Laillisuusvalvonnassa on myös mahdollista ottaa kantaa toimintatapaan, joka olisi perustellumpi perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta, vaikka lainvastaista menettelyä ei tilanteessa jälkikäteen arvioituna nähtäisi.<sup>106</sup>

Hallintokantelun roolia jälkikäteisenä oikeusturvakeinona ei tule kuitenkaan liiaksi korostaa, kun sitä tarkastellaan puhtaasti yksilön näkökulmasta. Hallintokantelun viranomaisen toiminnasta voi tehdä kuka tahansa: kantelijan ei tarvitse olla itse asianosainen menettelyssä, josta kannellaan.<sup>107</sup> Tämä seikka korostaa hallintokantelun roolia laillisuusvalvonnan keinona. Eduskunnan oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä, kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin sekä antaa yksittäiselle poliisimiehelle huomautuksen vastaisen varalle (EoL 10 §). Käytännössä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut johtavat yleisemmin käsityksen saattamiseen tietoon ja huomion kiinnittämiseen, jotka ovat huomautusta lievempiä toimenpiteitä. Poliisiorganisaation sisäisen laillisuusvalvonnan valvova viranomainen voi ryhtyä samoihin toimenpiteisiin kantelun johdosta, kuin EOA, lukuun ottamatta huomion kiinnittämistä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin (HL 53 c §). Edellä mainitut toimenpiteet voivat tuoda rikkomuksen tai lainvastaisuuden kohteena olleelle yksilölle tyytyväisyyttä ja kokemuksen oikeudellisesta

---

<sup>105</sup> HE 50/2013 vp, s. 4.

<sup>106</sup> Sisäministeriö 2020, s. 17.

<sup>107</sup> HE 50/2013 vp, s. 22.

turvallisuudesta, mutta esimerkiksi vahingonkorvaus tulee kyseeseen vasta silloin, kun hallintokantelu johtaa rikosoikeudellisen menettelyn käynnistämiseen. Esitutinnan aloittamiseen laillisuusvalvojalle tehdyn kantelun perusteella on kuitenkin korkeampi kynnyks kuin rikosilmoituksen johdosta.<sup>108</sup>

Kuten aiemmin kävi ilmi, yksilön oikeusturvaa ennakkollisesti takaavat keinot ovat korostuneet voimakeinojen käytössä. Ylimmillä laillisuusvalvojilla on valta tehdä esitys lainsäädännön tai hallinnollisten ohjeiden kehittämiseksi, jos se on tarpeen puutteen, virheen tai tulkinnanvaraisuuden poistamiseksi. Edellä mainittuja esityksiä voi ylimmät laillisuusvalvojat tehdä esimerkiksi kanneltavassa toiminnassa havaittavan virheen tai epäkohdan pohjalta. Lisäksi etenkin ylimpien laillisuusvalvojien kanteluratkaisuilla on tulkinnallista ja ohjaavaa merkitystä poliisitoimintaa, siten myös voimakeinojen käyttöä, koskevissa laillisuuskysymyksissä.<sup>109</sup> Myös poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan tähtäimessä on epäkohtiin ja virheisiin puuttuminen poliisitoiminnan laadun parantamiseksi. POHA:n sisäisen laillisuusvalvonnan ohjeen mukaan menettelyyn on syytä puuttua, jos siten voidaan edistää hyvän hallinnon periaatteiden tai perusoikeuksien toteutumista, vaikka se ei olisikaan nimenomaisesti säännösten, määräysten tai ohjeiden vastaista.<sup>110</sup>

Voisi ajatella, että hallintokantelun rooli voimakeinojen käytön kohteen oikeusturvan toteuttajana korostuu siis ennalta ehkäisevän oikeusturvan kautta: hallintokantelut tuovat esiin virheitä ja epäkohtia, jotka tulisi poistaa tai joita tulisi jatkossa välttää. Yksittäinen voimankäyttöä koskeva hallintokantelu voi johtaa myös niin sanotusti suurempiin toimenpiteisiin, esimerkiksi vaatimukseen ohjeistuksen täsmentämisestä. Oikeusturvavaikutusta voidaan ajatella myös siten, että mikäli yksittäisen poliisimiehen toiminta voimankäyttötilanteessa on katsottu kanteluratkaisussa moitittavaksi, pyrkivät todennäköisesti muutkin vastaavanlaista toimintaa välttämään. Tuolloin vaikutus jälleen kohdistuu jatkossa tapahtuvaan toimintaan ja siten vaikuttaa yksilön oikeusturvaan preventiivisesti.

---

<sup>108</sup> Jonkka 2007, s. 318.

<sup>109</sup> Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 357.

<sup>110</sup> Poliisihallitus 2020, s. 14.

## 6. LAILLISUUSVALVONNAN AINEISTON TARKASTELUA

### 6.1 Eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluratkaisujen tarkastelua

Yleisesti poliisin toiminnasta kannellaan varsin herkästi: vuonna 2019 poliisin toiminnasta tehtiin EOA:lle 752 kantelua, joista EOA ratkaisi 712. Vuoden 2019 poliisikanteluista 82 johti toimenpiteeseen, joista 67 oli käsityksen saattamisia tietoon. Poliisista tehdyt kantelut ovat olleet toiseksi suurin kanteluasioiden ryhmä eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista. Yleisenä laillisuusvalvojana oikeusasiamiehen ratkaisuilla voi olla annettavien toimenpiteiden lisäksi merkittävää ohjaavaa ja tulkinnallista vaikutusta poliisin toimintaan. Eduskunnan oikeusasiamiehellä on erityinen lain tasolla säädetty rooli perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvomisessa (PL 109 § ja EoL 3 §). Tämä näkyy myös kanteluratkaisuissa, joita tarkastelen seuraavaksi. Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemiä voimankäyttöä koskevia kanteluratkaisuja löytyy melko vähän ja niistä suurimassa osassa oikeusasiamies ei ole nähnyt aihetta toimenpiteisiin. Tätä tutkielmaa varten olen käynyt läpi 7 kanteluratkaisua<sup>111</sup>, jossa EOA arvioi voimankäyttöä. Näistä kanteluratkaisuista 4 ei johtanut toimenpiteisiin voimankäytön osalta, yhdessä EOA saattoi käsityksen tietoon, yhdessä EOA saattoi käsityksen tietoon ja esitti lisäohjeistuksen antamista harkittavaksi ja yhdessä EOA saattoi käsityksensä tietoon ja kiinnitti huomiota.

Tuorein eduskunnan oikeusasiamiehen sivuilta löytyvä voimankäyttöä koskeva kanteluratkaisu on EOAK/394/2020, ja se koskee kiinniottoa ja kohtelua vapaudenmenetyksen aikana. Kantelussa kantelija arvosteli poliisin menettelyä muun muassa voimankäytössä ja säilöön ottamisessa. Sivullisen mukaan kantelija oli itse käyttäytynyt huonosti ja ei suostunut poistumaan paikalta poliisin käskyistä huolimatta. Kantelija oli tilanteessa yrittänyt käydä toisen henkilön kimppuun ja vastusti voimakkaasti kiinniottoa riuhtomalla ja potkimalla. Ratkaisussaan oikeusasiamies ei todennut lainvastaisuuksia tai virheellistä menettelyä voimankäytön osalta: ”*Asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että poliisit olisivat käyttäneet sellaisia voimakeinoja, jotka eivät jälkikäteen arvioitaessa olisi ollut puolustettavissa.*” Tämä ratkaisu perustui tilanteessa toimineiden poliisimiesten sekä sivullisen kertomuksiin.

Matkapuhelimen sormenjälkilukituksen avaamista koskevassa kantelussa (EOAK/6374/2017) apulaisoikeusasiamies ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin voimankäytön osalta, mutta kantelua on syytä tarkastella, koska se sisältää tärkeitä kannanottoja voimankäyttöön liittyen. Kantelija kertoi poliisin

---

<sup>111</sup> EOAK/1505/4/01, EOAK/1849/4/02, EOAK/4016/4/06, EOAK 2758/4/09, EOAK/6374/2017, EOAK/3986/2019, EOAK/394/2020

käyttäneen matkapuhelimensa sormenjälkilukituksen avaamiseen voimakeinoja seuraavalla tavalla: viisi poliisimiestä osallistui voimakeinojen käyttöön siten, että kaksi oli vääntänyt epäillyn käsiä selän taakse, yksi painanut päätä takaraivosta ja kaksi oli pitänyt jaloista kiinni. Kantelija oli siten joutunut kivun seurauksena taipumaan sormenjälkilukituksen avaamiseen. Voimakeinoja oli tilanteessa käytetty laite-etsinnän toteuttamiseksi, mikä oli välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi. Kantelun ratkaisua varten oli pyydetty selvitykset tilanteesta toimineilta rikoskomisarioilta.

Apulaisoikeusasiamies katsoi, että aihetta arvosteluun ei ollut voimakeinojen puolustettavuuden, suhteellisuusperiaatteen ja vähimmän haitan periaatteen näkökulmasta, ja siten kantelu ei antanut aihetta toimenpiteisiin. AOA toteaa ratkaisussaan kuitenkin, että tilanne ei ole ollut tutkinnan tavoitteiden turvaamisen ja toisaalta toimenpiteiden kohteen perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta helppo. Tähän AOA kuitenkin liittyy sen, että tilannetta varten oli laadittu tarkka ja yksityiskohtainen suunnitelma. Tämä kuvastaa hyvin voimakeinojen käyttöön varautumisen (PolL 18 §) merkitystä oikeusturvan kannalta: ennalta varautuminen ja suunnitelmallisuus tuovat sekä poliisimiehille että voimankäytön kohteelle oikeusturvaa tilanteessa ja tilanteen jälkikäteisessä arvioinnissa. AOA korostaa kanteluratkaisussaan yleisellä tasolla sitä, että mitä voimakkaammin ihmisten oikeuksiin aiotaan puuttua tai varaudutaan puututtavan, sitä tärkeämpää on arvioida etukäteen ja jatkuvasti toimenpiteen aikana voimakeinoa suhteessa toimenpiteen tarkoitukseen. Edellä mainittu on aikaisemmin todettu myös kanteluratkaisussa EOAK 4016/4/06. Hän myös pitää tärkeänä sitä, että poliisi ottaa vastaavanlaisia tilanteita ajatellen etukäteissuunnittelussaan huomioon poliisilaisissa säädetyn toimenpiteestä luopumisen mahdollisuuden sen ennakoitavissa olevien seurausten takia. Vaikka kantelu ei antanut aihetta varsinaisiin toimenpiteisiin, edellä mainituilla kannanotoilla voi olla käytännössä ohjaavaa ja tulkinallista merkitystä voimankäyttöön vastaisuudessa.

Kanteluratkaisussa EOAK 2758/4/09 arvioitavana oli kaasusumuttimen käyttö pahoinpitelyn selvittämisen yhteydessä. Tapauksessa kaasusumutetta käytettiin, koska käytön kohde vastusti voimakkaasti asunnosta poistamista. Voimankäyttöä arvioidessaan AOA toteaa, että kantelussa ja siihen saadussa selvityksessä esitetyt kertomukset tapahtumista poikkeavat toisistaan ja niiden perusteella ei voida päätellä, että poliisin voimankäyttö olisi ollut tapauksessa liioiteltua. AOA katsoo, että hänen käytettävissään olevan aineiston perusteella ei ole tullut ilmi, että poliisimiehet olisivat tilanteessa käyttäneet voimakeinoja tavalla, joka ei olisi puolustettavaa. Edellä mainittu ilmentää tosiasiallisen hallintotoiminnan jälkikäteisessä arvioinnissa ilmenevää näytön puutteen tuomaa haastetta.

Paprikasumutteen käyttöä koskevan kantelun (EOAK/3986/2019) pohjalta EOA ryhtyi seuraaviin toimenpiteisiin: käsityksen saattaminen tietoon sekä esitys lisäohjeistuksen antamisesta paprikasumutteen käytöstä ja käytön jälkeisestä ensiavusta. Kantelija arvosteli kantelussaan poliisimiesten

menettelyä paprikasumutteesta annettavassa ensiavussa: hän ei ollut saanut saippuaa paprikasumutteen pois pesemiseen. Kantelun johdosta hankittiin POHA:n selvitys ja lausunto. POHA:n mukaan saippuan käyttö ei sisälly poliisilaitoksella tai Poliisiammattikorkeakoulussa annettavaan ensiapukoulutukseen. POHA:n mukaan paprikasumutteen käyttöä koskeva koulutus on riittävän yksityiskohtainen ja perusteellinen myös ensiapuohjeistuksen osalta, mutta koulutuksen sisällössä ja toimintavoimissa saattaa kuitenkin olla yksiköstä ja kouluttajasta johtuvia pieniä eroavaisuuksia. Edellä mainitusta EOA toteaa, että on epätydyttävää, että paprikasumutteen käytöstä ei ole olemassa erillistä ohjeistusta, ja siitä syystä oikeanlaisen ensiavun antaminen jää koulutuksen varaan. EOA esitti ratkaisussaan POHA:n harkittavaksi ohjeistuksen antamista paprikasumutteen käytöstä ja käytön jälkeisestä ensiavusta. Tämä on hyvä esimerkki siitä, miten kanteluratkaisu voi johtaa preventiivisen oikeusturvan kehittämiseen. Kyseisessä EOA:n ratkaisussa korostuu myös yksilön perusoikeusnäkökulma: ohjeistuksen puute voi aiheuttaa paprikasumutteen käytön kohteena oleville henkilöille tarpeetonta kärsimystä.

Apulaisoikeusasiamies ryhtyi vuonna 2002 kahdessa välineiden asianmukaisuutta voimankäyttötilanteissa koskevassa kantelussa toimenpiteisiin. Kanteluratkaisussa EOAK 1505/4/01 AOA otti kantaa tapaukseen, jossa kantelun kohteena ollut poliisimies oli kiinnioton yhteydessä käyttänyt voimakeinona Maglite-sauvavalaisinta teleskooppipatukan sijasta. Kyseisessä ratkaisussa AOA katsoi poliisimiehen menetelleen virheellisesti käyttäessään voimankäyttövälineenä sellaista esinettä, jota ei ole hyväksytty voimankäyttövälineeksi ja siten riskeerannut kiinniotettavan turvallisuuden. Toisessa välineiden asianmukaisuutta koskevassa kanteluratkaisussa EOAK 1849/4/02 apulaisoikeusasiamies arvioi tilannetta, jossa poliisimies oli käyttänyt aiemmin mainittua sauvavalaisinta näpäyttäessään kantelijaa sormille saadakseen tämän irrottamaan otteensa porraskaiteesta kiinnioton yhteydessä. Tässä tapauksessa AOA arvioi, ettei poliisimiehen voimankäyttö ollut kyseisessä tilanteessa suhteellisuusperiaatteen mukaista: fyysisen voimankäytön käyttäminen ilman voimankäyttövälineitä olisi ollut AOA:n mukaan suhteellisuusperiaatteen valossa hyväksyttävämpi menettely vastarinnan murtamiseksi. Samoin kun kanteluratkaisussa EOAK 1505/4/01, AOA totesi poliisimiehen toiminnan olleen virheellistä myös asiattoman voimankäyttövälineen osalta. Kantelijan ja kantelun kohteen kertomukset tilanteesta erosivat siten, että kantelija kertoi poliisimiehen ”lyöneen” häntä sormille, kun taas kantelun kohteena ollut poliisimies kertoi ”näpäyttäneensä” kohdetta sormille. AOA kiinnitti ratkaisussaan virheellisesti menetellyn poliisimiehen huomiota vastaisen varalle. Tätä vakavampaan toimenpiteeseen AOA ei ryhtynyt, koska voimankäytön kohteelle teosta aiheutuneesta haitasta ei ollut olemassa riidatonta selvitystä. Edellä kuvailut tapaukset suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta ja voimankäyttövälineiden asianmukaisuudesta voimakeinojen käyttötilanteissa ovat hyviä

esimerkkejä siitä, että kantelu voi tuoda yksilölle ainakin välillistä oikeusturvaa silloin, kun menettely ei ole ollut rikosoikeudellisesti lainvastaista.

Kanteluiden ratkaisemisen lisäksi eduskunnan oikeusasiamies voi ottaa omasta aloitteestaan asioita tutkittavakseen (EoaL 4 §). On vielä syytä nostaa esille eräs voimakeinojen käyttöä koskeva EOA:n oma-aloitteisesti ratkaisema asia. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies arvioi ratkaisussaan EOAK/1187/2/15 etälamauttimen käyttöön, käytön sääntelyyn ja koulutukseen liittyviä kysymyksiä. Ratkaisussaan hän tuli siihen tulokseen, että etälamautin on käyttökelpoinen ja hyväksyttävä poliisin voimankäyttöväline asianmukaisesti käytettynä. Ratkaisussa hän esitti Poliisihallitukselle laadittavaksi ohjeistusta etälamauttimen käytöstä ja korosti, että etälamauttimen käytön koulutuksen laatuun ja sen valvontaan tulisi panostaa. Edellä mainitut toimenpiteet hän näki merkittävänä voimankäytön kohteeksi joutuvan henkilön sekä poliisimiehen oikeusturvan kannalta. Poliisihallitus ilmoitti myöhemmin, että etälamauttimen käytöstä tullaan laatimaan ohjeistus ja käytön raportointiin tullaan kiinnittämään huomiota.<sup>112</sup>

Edellä mainitut kanteluratkaisut havainnollistavat eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtävien kantelujen roolia voimakeinojen käytön kohteen oikeusturvan toteuttajana. Toisaalta kantelu ei ole tehokas jälkikäteinen oikeussuojakeino voimakeinojen käytön yhteydessä. Jo niiden seikkojen perusteella, että voimankäyttöä koskevia kanteluratkaisuja oli vaikea löytää ja vain muutamat niistä ovat johtaneet toimenpiteisiin, voidaan pohtia hallintokantelun vaikuttavuutta. Voimankäyttöä säännellään tarkasti ja sitä käytetään Suomessa tyypillisesti hyvin hallitusti. Kun otetaan huomioon edellä mainitut seikat ja se, että voimankäytön liioittelu voi myös olla tietyin perustein anteeksiannettavaa tai sitten kuulua rikosoikeudellisessa prosessissa arvioitavaksi, voidaan todeta, että vain pieni osa voimankäyttötilanteista putoaa eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtävien hallintokanteluiden vaikuttavuusalueelle. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö EOA:n voimankäyttöä koskevilla kanteluratkaisuille olisi merkitystä. Suhteellisuusperiaatetta ja voimankäyttövälineiden asianmukaisuutta koskevat kanteluratkaisut vahvistavat sitä käsitystä, että EOA:n kanteluratkaisuille on tulkinnallista ja ohjaavaa vaikutusta poliisin toimintaan. Paprikasumutteesta annettavaa ensiapua koskeva kanteluratkaisu on taas hyvä esimerkki siitä, että yksittäinen hallintokantelu voi johtaa esimerkiksi lisäohjeistuksen tarpeen osoittamiseen. Vaikka EOA:n kanteluratkaisussa annetut esitykset eivät ole poliisiorganisaatiota sitovia, etälamauttimen käytön ohjeistusta koskeva päätös ja sen myötä tapahtunut ohjeistuksen laatiminen osoittavat, että oikeusasiamiehen kannanottoja ei sivuuteta ja niillä on merkitystä.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> Eduskunnan oikeusasiamies 2016, s. 175.

<sup>113</sup> PNE 2/1999 vp, s. 13.

## 6.2 Poliisihallituksen sisäisen laillisuusvalvonnan ohje ja vuosikertomukset

Poliisihallituksen sisäisen laillisuusvalvonnan ohjeella on järjestetty laillisuusvalvonnan rakenteet poliisissa. Uusin sisäisen laillisuusvalvonnan ohje (POL-2019-16223) on julkaistu vuoden 2020 lopussa ja se kumosi aiemman, vuonna 2016 annetun ohjeen. Kyseisessä ohjeessa määritellään laillisuusvalvonnan keskeiset vastuut ja toimintatavat sekä määritellään menettelytavat ja velvollisuudet, joiden mukaisesti laillisuusvalvonnassa havaittuihin epäkohtiin on puututtava.<sup>114</sup> Kuten aiemmin kävi ilmi, eduskunnan oikeusasiamiehellä on perustuslain tasolla säädetty velvoite tutkia kantelut perus- ja ihmisoikeusnäkökohtia edistäen. POHA:n uusimpaan sisäisen laillisuusvalvonnan ohjeeseen on myös otettu perus- ja ihmisoikeusmaininta: ”Perus- ja ihmisoikeusnormien huomioimista soveltuvien osin substanssilainsäädännön rinnalla tulee kanteluratkaisuissa vahvistaa”. Tätä huomiota ei aikaisemmasta laillisuusvalvonta ohjeesta (POL-2016-17212) löydy. Tämä voidaan nähdä osoituksena siitä, että perus- ja ihmisoikeuspunninta on alkanut vakiintua myös osaksi sisäistä laillisuusvalvontaa.

Poliisihallituksen laillisuusvalvonta seuraa valtakunnallisesti poliisiyksiköiden sisäisessä laillisuusvalvonnassa tehtyjä havaintoja sekä ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuja, joiden perusteella Poliisihallitus arvioi, onko tarvetta ohjaaville tai muille toimenpiteille.<sup>115</sup> Poliisihallitus antaa vuosittain poliisiyksiköiden edellisen vuoden laillisuusvalvontakertomuksista kootun, koko poliisihallintoa koskevan kertomuksen sisäministeriölle ja toimittaa sen tiedoksi valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Tutkielmaani varten tarkastelin Poliisihallituksen sisäisen laillisuusvalvontakertomuksia vuosilta 2016–2019. Yleisesti laillisuusvalvontakertomusten pohjalta voidaan tehdä joitakin havaintoja. Jos verrataan esimerkiksi vuoden 2016 ja vuoden 2019 laillisuusvalvontakertomuksia, voidaan huomata, että kertomus on saanut lisää pituutta ja se on paljon yksityiskohtaisempi. Tutkielman kannalta merkityksellistä on etenkin se, että hallintokantelun osuus kertomuksesta on muuttunut yksityiskohtaisemmaksi ja kertomuksissa käsiteltyjä eräitä julkisuuteen nousseita laillisuusvalvonnan asioita on käsitelty laajemmin.

Poliisin toiminnasta tehtiin Poliisihallitukselle ja paikallisille poliisiyksiköille vuonna 2019 yhteensä 650 kantelua, joista 535 tehtiin poliisiyksiköille. Poliisiyksiköille tehdyistä kanteluista 393 ei antanut aihetta toimenpiteisiin, 50 johti huomion kiinnittämiseen, 27 käsityksen saattamiseen tietoon ja 5 huomautukseen. Kanteluiden määrä pysyy vuosittain melko samalla tasolla. Poliisihallinnon sisällä tehtyjen kanteluiden ja eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden määrät ovat melko

---

<sup>114</sup> Poliisihallitus 2020, s. 3.

<sup>115</sup> Poliisihallitus 2020, s. 17.

lähellä toisiaan. Poliisihallituksen vuoden 2019 laillisuusvalvonnan vastuualueen toimintakertomuksen mukaan suurin osa kanteluista on tyypillisesti koskenut esitutkintaa ja siinä tehtyjä kanteluita. Muita kantelun aiheita ovat valvonta- ja hälytystoiminta ja epäasialliseksi koettu poliisimiehen käyttäytyminen. POHA:n sisäisen laillisuusvalvonnan kertomuksista ei käy ilmi tarkemmin kanteluiden aiheista, joten tietoa siitä, kuinka moni kanteluista on koskenut voimakeinojen käyttöä, ei ole.

POHA:n laillisuusvalvontakertomukset sisältävät osion, missä arvioidaan laillisuusvalvonnan vaikuttavuutta. Kaikissa vuosien 2016–2019 laillisuusvalvontakertomuksissa todetaan, että laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden arviointi on vaikeaa sen takia, että yksiselitteistä asiaa kuvaavaa mittaria ei ole olemassa. Laillisuusvalvontakertomuksissa on kuitenkin nähtävissä yksi selkeä näkökulma, mikä on vahvistunut vuosi vuodelta. POHA korostaa kyseisissä kertomuksissa laillisuusvalvonnan ennalta ehkäisevää tehtävää. POHA:n mukaan jo se, että yksittäisten virkamiesten toimintaa tarkastelee riippumaton taho, on parantanut operatiivisen toiminnan huolellisuutta. Vuoden 2017 kertomuksessa todetaan suoraan, että laillisuusvalvonnan painopistettä on pyritty siirtämään jälkikäteisvalvonnasta aikaisempaa preventiivisemmäksi. Tämä tarkoittaa vuoden 2018 kertomuksen mukaan poliisilaitoksen toiminnan ohjaamista yhdenmukaiseksi ja säädösten mukaiseksi koulutuksen, neuvonnan ja keskustelujen keinoin. Vuoden 2019 laillisuusvalvontakertomuksen mukaan poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan ennalta estävän vaikutuksen voidaan arvioida parantuneen poliisilaitosten oikeusyksiköiden roolin ja tehtäväkenttien selkiytymisen myötä. Lisäksi kantelukäsittelyn myötä asiaan osallisten, myös kantelun kohteena olevien poliisimiesten, tulee pohtia ja arvioida menettelyään selvityksen antamisen yhteydessä samalla, kun kyseinen menettely tulee esimiehen tietoon. Edellä mainittu ja se, että kanteluratkaisu annetaan asianosaisille tiedoksi, vaikuttaa POHA:n vuoden 2019 laillisuusvalvontakertomuksen mukaan jo omalta osaltaan sekä tehtävän suorittajan sekä esimiehen toimintaan vastaisuudessa.

Voimakeinojen käytön kohteen näkökulmasta, kuten muidenkin poliisin asiakkaiden näkökulmasta, pelkästään laillisuusvalvonnasta raportointi lisää omalta osaltaan poliisitoiminnan luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä ja siten edistää yksilön oikeusturvaa. Voimakeinojen käytön kannalta ajatellen voisi mahdollisesti olla hyödyllistä, jos laillisuusvalvontakertomuksesta kävisi tarkemmin ilmi, kuinka moni kanteluista on koskenut voimakeinojen käyttöä ja kuinka moni niistä kanteluista on johtanut toimenpiteisiin. Toisaalta POHA:n laillisuusvalvontakertomukselta ei edellytetä vastaavanlaista tarkkuutta.



## 7. LOPUKSI

Hallintokantelun rooli voimakeinojen käytön kohteen oikeusturvan toteuttajana voidaan tämän tutkielman perusteella ajatella olevan eräänlainen oikeusturvan täydentäjä. Rikosoikeudellinen prosessi on ensisijainen oikeusturvakeino tilanteissa, joissa voimankäytössä tapahtunut lainvastaisuus täyttää jonkin rikoksen tunnusmerkistön. Kaikki lainvastaisuudet eivät ole moitittavuudeltaan riittävän vakavia rikosoikeudellisen prosessin tuomaan oikeusturvaan. Kuitenkin tällaisella lainvastaisuudella voi olla suurtakin merkitystä yksilön oikeusturvaan. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluratkaisut osoittavat, että myös voimankäyttötilanteissa syntyy lainvastaisuuksia, jotka eivät kuitenkaan täytä minkään rikoksen tunnusmerkistöä. Hallintokantelun seurauksena pystytään sekä poliisiorganisaation sisäisessä että ulkoisessa laillisuusvalvonnassa puuttumaan tulkinnanvaraisuuksista johtuviin epäkohtiin ja hyvän hallinnon sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Perus- ja ihmisoikeuksia edistävien näkökohtien esittämisessä erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehellä on merkittävä tehtävä. On kuitenkin huomattava, että myös poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa on kehitytty tähän suuntaan. Hallintokantelun voidaan katsoa paikkaavan muiden jälkikäteisten oikeusturvan takeiden jättämiä aukkoja. Hallintokantelu voi nimittäin johtaa laillisuuskannanoton lisäksi tosiasiallisesti niissä esille tulleiden epäkohtien korjaamiseen. Lisäksi hallintokantelun pohjalta annetut toimenpiteet toteuttavat virkatoimen kohteena olleen yksilön oikeusturvaa välillisesti.

Toinen rooli, minkä hallintokantelu voimakeinojen käytön kohteen oikeusturvan toteuttajana saa, on ennaltaehkäisevä. Voimankäyttöä säännellään jo tarkoin, mutta esimerkiksi voimankäytön periaatteita koskevat säännökset jättävät yksittäiselle poliisimiehelle harkintavaltaa, mikä tarkoittaa myös sitä, että tulkinnanvaraa jää myös voimankäytön jälkikäteiseen arviointiin. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluratkaisuilla onkin tulkinnallista ja ohjaavaa vaikutusta voimankäyttöön, sillä Poliisihallitus seuraa ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuja ja voi ryhtyä niiden pohjalta toimenpiteisiin poliisiorganisaatiossa. Voimankäyttö säännösten tulkinnanvaraisuudesta hyvä esimerkki on oikeusasiamiehen ratkaisu voimankäyttövälineiden asianmukaisuutta ja suhteellisuusperiaatetta koskevassa asiassa (EOAK/1849/4/02). Kyseisessä ratkaisussa oikeusasiamies katsoi, että fyysisen voimankäytön käyttäminen ilman voimankäyttövälineitä olisi ollut suhteellisuusperiaatteen valossa hyväksyttävämpi menettely vastarinnan murtamiseksi kuin sauvavalaisimen käyttäminen patukan käyttöä muistuttavalla tavalla voimankäyttövälineenä. Lievempien voimankäyttövälineiden käytölle ei ole asetettu lainsäädännössä hierarkkista järjestystä.<sup>116</sup> Voimakeinoksi on kuitenkin valittava lievin

---

<sup>116</sup> Rikander – Sutela 2020, s. 8.

mahdollinen. Viimeisimpänä mainittu oikeusasiamiehen ratkaisu osoittaa, että hallintokanteluratkaisut voivat tuottaa myös tulkintoja ja ohjaavia kannanottoja esimerkiksi lievempien voimakeinojen käytöstä, vaikka ne ovat voimassa olevan lainsäädännön mukaan hierarkkisesti samalla tasolla.

Tulkinnallisten kannanottojen lisäksi hallintokantelun vaikutus preventiiviseen oikeusturvaan syntyy myös konkreettisten epäkohtien korjaamishdotuksien ja kantelusta annettavan hallinnollisen ohjauksen kautta. Mikäli hallintokantelun käsittelyssä ilmenee jokin suurempi epäkohta tai virhe, minkä korjaaminen vaatii lisäohjauksen antamista tai muita toimenpiteitä, eduskunnan oikeusasiamiehellä on oikeus tehdä vastaavassa asiassa esitys. Edellä mainitusta hyvänä esimerkkinä on aiemmin esitelty oikeusasiamiehen ratkaisu paprikasumutetta koskevassa asiassa (EOAK/3986/2019). Poliisiyksiköissä tehtyjen kanteluratkaisujen vaikutuksen ennakkolliseen oikeusturvaan voidaan ajatella tapahtuvan eräänlaisen pelotevaikutuksen kautta. Jos yksittäisen poliisimiehen toimintatapa katsotaan hallintokanteluratkaisussa oikeudellisesti arvioituna moitittavaksi ja lainvastaiseksi, todennäköisesti muutkin poliisimiehet välttävät jatkossa vastaavanlaista toimintaa. Voimankäyttöä koskevan lainsäädännön ja ohjeistuksen lisäksi yksilön preventiivistä oikeusturvaa toteuttavat poliisimiehen koulutus ja pätevyys tehtävässä suoriutumiseen. Lisäkoulutuksen ja ohjeistuksen järjestäminen hallintokantelusta ilmi käyvän epäkohdan poistamiseksi voi myös tulla kyseeseen, jos kanteluviranomainen katsoo sen tarpeelliseksi.

Sisäisesti ja ulkoisesti tehtyjen hallintokanteluiden roolit ovat aiemmin esitetyn perusteella hieman erilaiset yksilön oikeusturvassa. Sisäisessä laillisuusvalvonnassa on perinteisesti arvioitu vain toiminnan lainmukaisuutta, kun taas eduskunnan oikeusasiamies on antanut laajemmin kannanottoja esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien mukaisista toimintatavoista. Toisaalta tällainen asetelma voi olla yksilön oikeusturvan kannalta hyödyllinen, koska jos sisäisessä laillisuusvalvonnassa keskitytään enemmän pelkän lainmukaisuuden valvontaan, se voi vapauttaa eduskunnan oikeusasiamiehelle resursseja keskittyä asemaansa erityisenä perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana. Yksilö voi kuitenkin valita, mille taholle kantelunsa tekee, joten käytännössä yksilön oikeusturvan kannalta kantelun lopputuloksen tulisi olla sama huolimatta siitä, onko se tehty ulkoiselle vai sisäiselle laillisuusvalvojalle.

Tosiasiallisessa hallintotoiminnassa oikeusturvakeinojen heikommasta kehittyneisyydestä kertoo myös se havainto, että aihepiiriä on tutkittu selvästi vähemmän kuin varsinaisiin hallintopäätöksiin liitettyjä oikeusturvakeinoja. Tosiasialliseen hallinnon toimintaan ei voi kohdistaa toiminnan luonteen vuoksi muutoksenhakukeinoja. Jälkikäteistä arviointia vaikeuttaa myös objektiivisen näytön puute, jolloin preventiivisten oikeusturvakeinojen merkitystä on jälleen korostettava. Joskus voi olla

vaikeaa arvioida jälkikäteen, miten tarkasteltava tilanne on tosiasiallisesti mennyt, mikäli osapuolten kertomukset eroavat toisistaan. Voimakeinojen käytön kohteen oikeusturvan kannalta on siis merkittävää, että hallintokantelu voi johtaa preventiivisen oikeusturvan vahvistamiseen. Poliisihallituksen mukaan poliisin operatiivisessa toiminnassa otetaan tänä keväänä (2021) käyttöön haalarikamerat koko maassa. Haalarikameroiden käyttöä on pilotoitu Helsingin ja Itä-Uudenmaan poliisilaitoksilla hyvin kokemuksin. Poliisihallituksen mukaan haalarikameroilla hankittu tieto parantaa sekä poliisimiesten että poliisin kohdehenkilön oikeusturvaa, koska tapahtumista saadaan kuvatalenne.<sup>117</sup>

Poliisin välittömässä julkisen vallan käytössä yksilön oikeusturvalla on myös rajansa. On ensinnäkin otettava huomioon, että myös yksittäisellä poliisimiehellä on oikeusturvansa. Hallintokanteluratkaisuun tai siinä esitettäviin toimenpiteisiin, esimerkiksi huomautukseen, ei voi nimittäin hakea muutosta. Jos voimakeinojen käytön kohteen oikeusturvaa korostettaisiin niin sanotusti liiaksi, voisi yhä useampi tarpeeton väite päätyä jälkikäteiseen tarkasteluun. Poliisimiehen on saatava suorittaa perustehtävänsä, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaamisen, ilman jatkuvaa pelkoa arvosteluksi tulemisesta. Hallintokantelun käsittelyyn on siten oltava kynnys, joka suodattaa aiheettomat kantelut pois. Henri Rikander tarkasteli tutkimuksessaan<sup>118</sup> poliisimiesten kokemuksia hallintokantelumenettelystä ja rikosprosessista. Kyseisen tutkimuksen mukaan haastatellut toisaalta tunnustivat hallintokantelun merkityksen yksilön oikeusturvan toteuttajana, mutta kokivat myös, että kanteluprosessi käynnistetään joskus liian kevyin perustein. Kanteluiden käsittelyn prosessi osoittautui tutkimuksessa poliisimiesten näkökulmasta raskaaksi erityisesti tilanteissa, joissa kantelijan arvostelu on ollut tarpeetonta.

Oikeusturvavaatimus perusoikeuksia rajoittaessa ja EIS:n 13 artikla vaativat yksilölle riittäviä oikeusturvajärjestelyitä. Ei ole kuitenkaan yksiselitteistä miten tosiasiallisen hallintotoiminnan oikeusturvakeinoja voitaisiin kehittää siten, että ne vastaisivat esimerkiksi hallintopäätökseen käytettävissä olevia oikeusturvakeinoja. Tarvittaisiin kuitenkin enemmän tutkimusta tosiasiallisiin toimiin liitetystä oikeusturvakeinoista, jotta voitaisiin arvioida, ilmeneekö tosiasiallisia kehitystarpeita. On selvää, että tosiasiallinen hallintotoiminta, mukaan lukien voimakeinojen käyttö, on sen luonteista toimintaa, että oikeusturvan kehittäminen sisältää omat haasteensa ja rajansa. Voimakeinojen käyttöön, kuten muuhunkin tosiasialliseen hallintotoimintaan, liitettävien oikeusturvakeinojen mahdollisen kehittämisen tulee tapahtua sekä virkatoimen kohteen että virkamiehen ehdoilla.

---

<sup>117</sup> *Edilex* 2021: Poliisi ottaa haalarikamerat käyttöön koko maassa tänä keväänä.

<sup>118</sup> *Rikander*, 2018.