

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

Mila Riecki

**SUHTEELLISUUSPERIAATE KANSALLISENA
OIKEUSPERIAATTEENA**

Pro Gradu -tutkielma
Julkisoikeus
Tampere 2009

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

RIEKKI, MILA: Suhteellisuusperiaate kansallisena oikeusperiaatteena

Pro gradu-tutkielma, 78 s.

Julkisoikeus

Toukokuu 2009

Suhteellisuusperiaate oikeusperiaatteena velvoittaa pääsääntöisesti kaikkia viranomaisia virkatehtäviä suorittaessaan. Suhteellisuusperiaate on vakiinnuttanut asemansa yleiseksi hallinto-oikeudelliseksi periaatteeksi, ja sai laintasaisen aseman uuden hallintolain (434/2003) myötä. Hallintolain 6 §:n mukaan ”viranomaisten toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden”.

Tässä tutkielmassa keskitytään kansalliseen suhteellisuusperiaatteeseen, mutta aluksi tarkastelen myös oikeusnormeja ja oikeusperiaatteita yleensä. Pyrin vastaamaan mm. kysymyksiin, millaisia erilaisia tehtäviä suhteellisuusperiaatteella on ja millaisen aseman se saa erilaisissa viranomaisten toiminnoissa? Miten suhteellisuusperiaate vaikuttaa hallinto- ja tuomiovaltaa käyttävien elinten toimintaan ja päätöksentekoon sekä millaisia elementtejä suhteellisuusperiaate itse asiassa sisältää? Suhteellisuusperiaate ei ole yksiselitteinen ja täsmällinen, ”helposti” sovellettava periaate, vaan se jättää soveltajalleen vallan päättää mikä intressi painaa ratkaisutilanteessa eniten. Sen käyttöarvo on suuri, mutta deduktioarvo vähäinen. Suhteellisuusperiaatteesta on siten vaikea johtaa selkeitä ohjeita tms. käytettäväksi yksittäisiin ratkaisutilanteisiin. Suhteellisuusperiaate lähinnä ohjaa ratkaisua oikeaan suuntaan. Jokainen yksittäinen tapaus on siten erilainen ja se, onko jokin päätös suhteellisuusperiaatteen mukainen, on päätöstä tekevän virkamiehen vastuulla. Virkamiehen on omaksuttava yhteiskunnassa yleisesti vallitseva näkemys siitä, mikä on suhteellisuusvaatimuksen mukaista ja mikä ei.

Lähdemateriaali koostuu pääosin kotimaisesta kirjallisuudesta, useista tuomioistuinten ratkaisuista sekä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin antamista päätöksistä, joissa suhteellisuusperiaate on ollut sovellettuna. Lisäksi olen käyttänyt lähteinä suhteellisuusperiaatteen kannalta olennaisia hallintolakia ja poliisilakia ja niiden esitöitä, sekä useita muita suhteellisuusvaatimuksen sisältäviä lakeja.

Tutkielma on oikeusdogmaattinen. Tarkastelen suhteellisuusperiaatetta lähinnä oikeuskäytännön ja valvontakäytännön ratkaisujen kautta. Oikeudenalajaottelussa tutkielmani painottuu julkisoikeuteen ja erityisesti hallinto-oikeuteen, mutta sillä on liittymäkohtia myös valtiosääntöoikeuteen lainsäädäntötyön ja perustuslain perusoikeuksien käsittelyn kautta. EY-oikeudellinen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyvä suhteellisuusperiaatteen tarkastelu jää tämän tutkielman ulkopuolelle.

| | |
|--|-----|
| SISÄLLYS | I |
| LÄHTEET | III |
| | |
| 1 JOHDANTO | 1 |
| 1.1 Tutkimusaiheen esittely ja rajaus | 1 |
| 1.2 Tutkimustehtävä ja tematisointi | 3 |
| 1.3 Tutkimusmetodi | 6 |
| | |
| 2 OIKEUSPERIAATTEET OIKEUSNORMEINA | 8 |
| 2.1 Oikeusnormit ja niiden luokittelu | 8 |
| 2.2 Oikeusperiaatteen käsite ja tehtävät | 11 |
| 2.3 Oikeussäännöt vs. oikeusperiaatteet | 14 |
| 2.4 Oikeusperiaatteiden voimassaolo | 18 |
| 2.5 Oikeusperiaatteet ratkaisutoiminnassa | 19 |
| 2.5.1 Oikeudellinen ratkaisutoiminta | 19 |
| 2.5.2 Oikeuslähteet | 21 |
| 2.5.3 Oikeusperiaatteet ratkaisuperusteina | 24 |
| | |
| 3 SUHTEELLISUUSPERIAATE VIRANOMAISTEN TOIMINTAA OHJAAVA- NA YLEISPERIAATTEENA | 27 |
| 3.1 Suhteellisuusperiaatteen tie yleiseksi hallinto-oikeudelliseksi periaatteeksi . | 27 |
| 3.2 Ilmenemismuodot | 30 |
| 3.2.1 Suhteellisuusperiaate lainsäädäntötyössä | 30 |
| 3.2.2 Hallintolaki | 34 |
| 3.2.3 Erityislait | 37 |
| 3.2.4 Kohtuusperiaate | 40 |
| 3.3 Suhteellisuusperiaatteen sisältö | 42 |
| 3.3.1 Asianmukainen, tehokas ja sopiva | 42 |
| 3.3.2 Tarpeellinen ja välttämätön | 43 |
| 3.3.3 Oikeasuhtainen | 45 |
| 3.4 Suhteellisuusperiaatteen merkitys ratkaisutoiminnassa | 47 |
| 3.5 Suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen oikeudelliset seuraamukset | 49 |

| | |
|---|-----------|
| 4 SUHTEELLISUUSPERIAATE POLIISIHALLINNOSSA | 52 |
| 4.1 Poliisin toiminnan yleiset periaatteet | 52 |
| 4.2 Suhteellisuusperiaate eräissä poliisin toimintaa koskevissa laeissa..... | 55 |
| 4.2.1 Pakkokeinolaki | 55 |
| 4.2.2 Esitutkintalaki | 57 |
| 4.2.3 Laki turvatarkastuksista tuomioistuimissa | 58 |
| 4.2.4 Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta..... | 59 |
| 4.3 Suhteellisuusperiaatteen merkitys voimankäytön yhteydessä..... | 61 |
| 4.4 Suhteellisuusperiaatteen merkitys muussa poliisin toiminnassa | 64 |
| 4.5 Suhteellisuusperiaate JOUHA-tilanteissa: Esimerkkinä Smash Asem..... | 66 |
| 4.5.1 Tapauksen taustoitus | 66 |
| 4.5.2 Kokoon-tumis- ja yhdistymisvapaus | 67 |
| 4.5.3 Liikkumisvapaus | 69 |
| 4.5.4 Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. | 71 |
| 4.5.5 Yleisiä näkökohtia..... | 74 |
| | |
| 5 JOHTOPÄÄTÖKSET | 77 |

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria. Juva 1989. (Aarnio 1989)
- Aarnio, Aulis*: Ottakaamme oikeussäännöt vakavasti. *Oikeus* 1989, s. 112–122. (Aarnio Oikeus)
- Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo*: Uusi virkamiesoikeus. Keuruu 1988.
- Hautamäki, Veli-Pekka*: Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki 2004.
- Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Salminen, Markku*: Poliisioikeus. Helsinki 1999.
- Jyränki, Antero*: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.
- Konstari, Timo*: Harkintavallan väärinkäytöstä. Vammala 1979.
- Kulla, Heikki*: Hallintomenettelyn perusteet. Jyväskylä 2004.
- Laakso, Seppo*: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.
- Laakso, Seppo*: Suhteellisuusperiaate yhteisöoikeudessa. *Lakimies* 6–7/1999 s. 1080–1091.
- Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo*: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.
- Lahti, Ari*: Poliisi ja joukkojen hallinta. Helsinki 1997.
- Loman, Timo*: Poliisin oikeudesta käyttää voimakeinoja. Helsinki 1997.
- Makkonen, Kaarle*: Kunnallinen säädösvalta. Vammala 1968.
- Makkonen, Kaarle*: Oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmia. Vammala 1981.
- Merikoski, Veli*: Vapaa harkinta hallinnossa. Vammala 1958.
- Merikoski, Veli*: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Vammala 1968.
- Mielityinen, Sampo*: Vahingonkorvausoikeuden periaatteet. Helsinki 2006.
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. Porvoo 2003.
- Määttä, Tapani*: Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa. Edilex 23.7.2007, www.edilex.fi/lakikirjasto/

4677. Julkaistu aiemmin teoksessa *Majamaa, Vesa: Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus–juhlajulkaisu*. Helsinki 2005.

Niemivuo, Matti – Keravuori, Marietta: Hallintolaki. Porvoo 2003.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2005.
(4., uudistettu painos)

Pohjolainen, Teuvo – Tarukannel, Veijo: Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö. Tampere 1990.

Pöyhönen, Juha: Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu. Vammala 1988.

Pöyhönen, Juha: Uusi varallisuus oikeus. Helsinki 2003.

Raitio, Juha: EU:n kehitys, periaatteet ja tavaroiden vapaa liikkuvuus. Helsinki 2004.

Rantanen, Jari: Poliisin toimivallasta ja toimivaltuuksista. Helsinki 2003.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.

Sinisalo, Kari: Poliisi. Helsinki 1973.

Ståhlberg, K.J: Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiainhallinto. Helsinki 1931.

Ståhlberg, K.J: Suomen hallinto-oikeus. Helsinki 1928.

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. Vantaa 2003.

Tuomela, Anni: Suhteellisuusperiaatteen mukainen intressivertailu. Oikeustieteen päivät 5-6.9.2006. Yksityinen ja julkinen työryhmä.

Tuori, Kaarlo: Oikeus, valta ja demokratia. Mänttä 1990.

Tuori, Kaarlo: Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsinki 2003.

Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. Vantaa 2007.

Tähti, Aarre: Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Helsinki 1995.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001.

Lainvalmisteluaineisto

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

HE 257/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tullilaiksi ja laiksi tullilaitoksesta annetun lain muuttamisesta.

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

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

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi hallintolaiksi.

HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

HE 48/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi.

HaVL 29/1998 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 145/1998 vp kokoontumislaki ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HaVM 20/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä n:o 57/1994 vp poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HaVM 29/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä n:o 72/2002 vp uudeksi hallintolaiksi.

PeVL 22/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 63/1996 vp metsälaiksi.

PeVL 29/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 48/2008 vp sähköisen viestinnän tietosuojalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

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

Oikeuskäytäntö

KHO 2008:66

KHO 2008:60

KHO 2008:70

KHO 2007:48

KHO 2008:53

KHO 2008:92

KKO 2004:128

KKO 2005:66

Ylimpien laillisuusvalvojen valvontakäytäntö

AOKS 28.4.2008 D 837/1/07

EAOA 12.6.2002 D 299/4/00

EAOA 16.9.2002 D 1410/4/02

EAOA 14.11.2002 D 1849/4/02

EAOA 12.6.2007 D 4016/4/06

EAOA 28.11.2007 D 1836/2/07

EAOA 5.11.2008 D 3335/4/06

EAOA 3.12.2008 D 967/4/07

EOA 6.3.2009 D 3789/4/07

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheen esittely ja rajaus

Suhteellisuusperiaate oikeusperiaatteena velvoittaa pääsääntöisesti kaikkia viranomaisia virkatehtäviä suorittaessaan. Myös lainsäätäjät joutuvat ottamaan huomioon pohtiessaan lakiehdotuksen perusoikeusloukkauksen laajuutta. Suhteellisuusperiaate on vakiinnuttanut asemansa yleiseksi hallinto-oikeudelliseksi periaatteeksi vuosikymmenten kuluessa, ja sai laintasaisen aseman uuden hallintolain (434/2003) myötä. Hallintolain 6 §:n mukaan ”viranomaisten toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden”. Suhteellisuusperiaate tulee sovellettavaksi esimerkiksi silloin, kun hallinnon asiakkaaseen kohdistuu epäedullisia oikeustoimia. Viranomaisten on otettava suhteellisuusperiaate huomioon myös yleisesti kaikessa hallintotoiminnassa, erityisesti silloin kun on kyse voimakeinojen käyttöön oikeutettujen viranomaisten toiminnasta¹.

Hallintolaki on yleislaki, mikä tarkoittaa sitä, että muissa laeissa olevat hallintolaista poikkeavat säännökset tulevat sovellettaviksi hallintolain asemesta. Hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteista on muualla lainsäädännössä vain yksittäisiä mainintoja. Sen vuoksi 2 luvun 6 §:n hallinnon periaatteet ja muut erityislakien sisältämät poikkeukset tai tietyn asian tarkemmat sääntelyt voivat olla kapealaisia, jolloin erityislaki ja hallintolaki tulevat sovellettaviksi rinnakkain tai toisiansa täydentäen. Hallintolain asema täydentävänä säännöstyönä arvioidaan tilanteittain.²

Suhteellisuusperiaatteella on tärkeä asema myös EY-oikeudessa. EY-oikeudellinen suhteellisuusperiaate sisällytettiin Maastrichtin sopimuksella (1992) yhteisön primäärioikeuteen. Kyseisen sopimuksen 5(3) artiklassa suhteellisuusperiaate on muotoiltu seuraavasti: ”Yhteisön toiminnassa ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi”. EY-tuomioistuimen Cassis de Dijon -ratkaisussa suhteellisuusperiaate ilmenee selkeästi ja on merkittävä perustelu päätökselle. Siinä EY-tuomioistuin katsoi, että al-

¹ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 126.

² Kulla 2004, s. 68.

koholijuoman tuontirajoitus oli suhteeton niihin päämääriin nähden, joita tavoiteltiin.³

EY-oikeuden suhteellisuusperiaate toimii yhteisön toimielinten vallankäyttöä rajoittavana periaatteena. Toisaalta se myös rajoittaa jäsenvaltioita ja yksityisiä toimijoita siinä, missä määrin ne voivat käyttää mahdollisuuksia tehdä poikkeuksia joistakin yhteisön oikeuden asettamista velvollisuuksista. Lisäksi periaate ilmaisee oikeudelliset rajoitteet sellaisille hallinnollisille toimille yhteisöoikeuden toimeenpanossa, jotka kohdistuvat yksilöihin.⁴

Yksityinen henkilö ei voi vedota kansallisessa tuomioistuimessa suoraan 5 (3) artiklan suhteellisuusperiaatteeseen, mutta se voi toimia yhtenä argumenttina tilanteissa, jossa henkilö vaatii kansallista tuomioistuinta pyytämään ennakkoratkaisua EY-tuomioistuimelta suhteellisuusperiaatteen tulkinnasta. Erityisesti EY-oikeudellinen suhteellisuusperiaate vaikuttaa kansallisille viranomaisille kilpailuoikeuden alalla ja kauppapolitiikassa. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että jäsenvaltio ei saa asettaa esimerkiksi sellaisia tuonnin rajoituksia, jotka ovat kohtuuttomia siihen suojaetuihin nähden, mitä pyritään turvaamaan.⁵

Myös Euroopan ihmisoikeussopimus sisältää vaatimuksen suhteellisuuden huomioon ottamisesta. Suhteellisuusperiaate on ilmennyt useissa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa.⁶ Ihmisoikeustuomioistuin ei itse pyri arvioimaan ratkaistavissaan tapauksissa erilaisten rajoitusten objektiivista välttämättömyyttä, vaan se jättää tältä osin jäsenvaltioille tietyn harkintamarginaalin. Valtiolle jää siis tietty harkintamarginaali arvioitaessa jonkin rajoituksen välttämättömyyttä, mutta suhteellisuusperiaate on aina otettava huomioon rajoituksia toimeenpantaessa. Sinänsä hyväksyttävä oikeuden rajoitus voi mennä tarpeettoman pitkälle tavoiteltuihin päämääriin nähden, jolloin rikotaan sopimusmääräyksiä.⁷

³ Cassis de Dijon 120/78 Rewe-Central (1979) ECR 649

⁴ Laakso 1999, s. 1080–1081.

⁵ Raitio 2004, s. 169–171.

⁶ Suhteellisuusperiaatetta on sovellettu mm. tapauksissa Goodwin v. Yhdistynyt kuningaskunta (1996) ja X, Y ja Z v. Yhdistynyt kuningaskunta (1997).

⁷ Pellonpää 2005, s. 229–232.

Jotta tutkimus pysyisi asetettujen rajojen sisällä, keskityn tässä tutkielmassa vain kansalliseen suhteellisuusperiaatteen. EY-oikeudellinen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyvä suhteellisuusperiaatteen tarkastelu jää siten tämän tutkielman ulkopuolelle. On kuitenkin muistettava, että suhteellisuusperiaate ja muut eurooppalaisen hallinto-oikeuden vaatimukset ovat vaikuttaneet Suomenkin hallintoviranomaisten toimintaan ja säädöksiin. Vuoden 2004 hallintolaki ja erityisesti sen hyvään hallintoon liittyvät säännökset pohjautuvat paljolti eurooppalaisen hallinto-oikeuden mukaisiin vaatimuksiin⁸.

1.2 Tutkimustehtävä ja tematisointi

Oikeusperiaatteilla voi olla useita eri funktioita ja niitä voidaan luokitella monin eri tavoin. Kaarlo Tuori on luokitellut oikeusperiaatteet viiden erilaisen tehtävän mukaan. Ne voivat toimia oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa sovellettavina normeina (ratkaisuperiaatteet), kirjallisten oikeuslähteiden tulkinnassa huomioon otettavina argumentteina (tulkintaperiaatteet), oikeudenalojen ja koko oikeusjärjestyksen normatiivisen sisällön tiivistyminä (yleiset oikeusperiaatteet), oikeusnormeja perustelevina oikeuslähteinä (oikeuslähdeperiaatteet) ja lainsäädännöllisten ratkaisujen normatiivisina lähtökohtina (lainsäädännön taustaperiaatteet tai järjestelmäperiaatteet).⁹

Tässä tutkielmassa huomion kohteena oikeusperiaateista on erityisesti suhteellisuusperiaate. Millaisia erilaisia tehtäviä sillä on ja millaisen aseman se saa erilaisissa viranomaisten toiminnoissa? Miten se vaikuttaa hallinto- ja tuomiovaltaa käyttävien elinten toimintaan ja päätöksentekoon sekä millaisia elementtejä suhteellisuusperiaate itse asiassa sisältää? Erityisen ja korostetun aseman suhteellisuusperiaate saa silloin, kun puututaan perustuslailla suojattuihin ihmisten perusoikeuksiin.

Suhteellisuusperiaate ei sinällään, itsenäisenä oikeusperiaatteena, ole ollut tutkimusten kohteena. Toki periaatetta on sivuttu lukuisissa tutkimuksissa, onhan se hyvin laajasti sovellettava periaate. Itse asiassa sitä on lähes mahdoton sivuuttaa

⁸ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 3.

⁹ Tuori 2007, s. 150.

kun puhutaan viranomaisten toiminnasta ja siihen vaikuttavista sekä sitä velvoittavista periaatteista.

Suhteellisuusperiaate ei ole yksiselitteinen ja täsmällinen, ”helposti” sovellettava periaate, vaan se jättää soveltajalleen vallan päättää mikä intressi painaa ratkaisutilanteessa eniten. Sen käyttöarvo on suuri, mutta deduktioarvo vähäinen. Suhteellisuusperiaatteen suurella käyttöarvolla tarkoitetaan sen laajaa sovelluspiiriä ja ratkaisijan mahdollisuutta tukea sillä monia erilaisia ratkaisuja. Deduktiolla tarkoitetaan erityisen väittämän johtamista yleisestä. Usein mitä yleisempi oikeusperiaate on, sitä pienempi on sen deduktioarvo. Makkonen kuvailee asiaa näin: ”laajasisältöisistä periaatteista on yhä vaikeampi löytää riidattomia kiinnekohtia ja ratkaisijan toimintavapaus laajenee vastaavasti, jopa täysin kontrolloimattomiin, vain puhtaasti yksilömielipiteen ilmaiseviin ratkaisuihin saakka”.¹⁰

Suhteellisuusperiaatteesta on siten vaikea johtaa selkeitä ohjeita tms. käytettäväksi yksittäisiin ratkaisutilanteisiin. Suhteellisuusperiaate lähinnä ohjaa ratkaisua oikeaan suuntaan. Ylimpien tuomioistuinten ja laillisuusvalvojen ratkaisujen sekä useiden eri lainsäännösten avulla pyrin tuomaan esiin suhteellisuusperiaatteen soveltamisalan laajuutta, sen vaikutusta päätöksiin ja merkitystä ylipäätään hallinto-toiminnassa.

Ennen paneutumista itse suhteellisuusperiaatteeseen valotan hieman suomalaisten oikeusteoreetikkojen käsityksiä oikeusnormeista ja oikeusperiaatteista yleensä. Johdannon jälkeen toisessa luvussa käsittelen oikeusnormeja ja niiden jaottelua oikeussääntöihin ja oikeusperiaatteisiin. Suomalaisessa oikeusteoreettisessa tutkimuksessa edellä mainittu oikeusnormien jako on omaksuttu yleensä lähtökohdaksi. Lisäksi tarkastelen oikeusperiaatteiden tehtäviä ja käsitettä, oikeusperiaatteiden voimassaolokriteerejä ja niiden asemaa ratkaisuarargumentaatiassa. Oikeusperiaatteet voivat olla voimassa muodollisesti kirjoitetussa laissa, mutta yleisemmin niiden voimassaolo perustuu institutionaaliseen tukeen ja yhteisölliseen hyväksyntään. Myös oikeuskäytäntö voi vahvistaa jonkin oikeusperiaatteen voimassaolon käyttämällä sitä ratkaisunsa perusteluissa. Oikeusperiaatteet ovat saaneet

¹⁰ Makkonen 1981, s. 223.

melko vakiintuneen ja yleisesti tunnustetun aseman yhtenä oikeudellisena ratkaisuperusteena¹¹.

Kolmannessa luvussa keskityn suhteellisuusperiaatteeseen. Kerron hieman suhteellisuusperiaatteen ”vakiintumisen tiestä” yleiseksi oikeudelliseksi periaatteeksi sekä suhteellisuusperiaatteen ilmenemismuodoista ja soveltamisalan laajuudesta. Suhteellisuusperiaate ei suinkaan ole uusi periaate, joka on tullut voimaan vasta vuoden 2004 hallintolain myötä. Hallintolaki yleislakina velvoittaa julkisia viranomaisia ottamaan suhteellisuusperiaatteen toiminnassaan huomioon, mutta sen lisäksi useissa erityislaeissa on suhteellisuusvaatimuksen sisältäviä säännöksiä.

Suhteellisuusperiaate pitää sisällään itse asiassa useita erillisiä vaatimuksia. Olakseen suhteellisuusperiaatteen mukainen, ratkaisun tulee olla oikeasuhtainen, tarpeellinen, välttämätön, tehokas, asianmukainen ja sopiva. Mitä nämä kaikki vaatimukset käytännössä tarkoittavat ja millä perusteilla esimerkiksi tarpeellisuus tai sopivuus arvioidaan? Miten ylimmät tuomioistuimet ja laillisuusvalvojat viittaavat ratkaisuisaan suhteellisuusperiaatteeseen? Millaisissa päätöksissä on katsottu rikotun suhteellisuusperiaatetta? Muiden muassa näihin kysymyksiin pyrin antamaan vastauksia. Lopuksi otan erityistarkasteluun suhteellisuusperiaatteen vaikutuksen poliisin toimintaan. Suhteellisuusperiaate korostuu erityisesti voimankäytön yhteydessä, mutta sitä on noudatettava myös kaikessa muussa poliisin toiminnassa. Viimeisenä käsitelen apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun pohjalta Smash Asem-mielenosoituksen tapahtumia suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta.

Lähdemateriaali koostuu pääosin kotimaisesta kirjallisuudesta, useista tuomioistuinten ratkaisuista sekä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin antamista päätöksistä, joissa suhteellisuusperiaate on ollut sovellettuna. Lisäksi olen käyttänyt lähteinä suhteellisuusperiaatteen kannalta olennaista hallintolakia ja poliisilakia ja niiden esitöitä, sekä useita muita suhteellisuusvaatimuksen sisältäviä lakeja.

¹¹ Mielityinen 2006, s. 5.

1.3 Tutkimusmetodi

Tutkielmani on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Lainoppi harjoittaa oikeudellista argumentaatiota, joka pitää sisällään voimassa olevan oikeuden tulkintaa, punnintaa ja systematisointia. Oikeudellisen tulkinnan avulla pyritään antamaan tulkinnallinen merkitysisältö oikeussäännöille. Oikeudellisella punninnalla tarkoitetaan riittävää institutionaalista tukea ja yhteisöllistä hyväksyntää yhteiskunnassa nauttivien oikeusperiaatteiden ja muiden vastaavien ratkaisustandardien tulkinnallisen merkitysisällön määrittämistä tietyssä käsillä olevassa asiassa. Systematisointi on voimassa olevan oikeuden sääntöjen keskinäisten suhteiden määrittämistä. Systematisoinnissa on kyse ”loogis-käsitteellisestä kehyksestä, jota vasten voimassa olevan oikeuden tulkinnallisen merkitysisällön määrittäminen käy ylipäättään mahdolliseksi”.¹² Tämän kehyksen sisällä tarkastelen suhteellisuusperiaatteen ilmenemistä ja asemaa Suomen oikeusjärjestyksessä sekä julkisten viranomaisten toiminnassa. Lähestyn aihetta lähinnä oikeuskäytännön ja valvontakäytännön analysoinnin kautta.

Oikeudenalajaottelussa tutkielmani painottuu julkisoikeuteen ja erityisesti hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus oikeudenalana koskee julkisen hallinnon toimintaa ja rakennetta. Julkinen hallinto voidaan ymmärtää organisatorisena tai aineellisena käsitteenä. Edellinen viittaa julkisyhteisöjen hallinto-organisaatioon, jolloin tarkastellaan sen asemaa, tehtäviä, toimintaa ja organisatorista rakennetta. Aineellinen käsite viittaa julkisen hallinnon toiminnan sisältöön, jolloin hallinto-oikeuden kohteena ovat julkinen hallintotoiminta ja julkiset hallintotehtävät.¹³

Hallintotoiminnalla tarkoitetaan niitä moninaisia tehtäviä, joita julkinen hallinto käsittelee. Näitä tehtäviä ovat esimerkiksi yhteiskunnan järjestyksen ja turvallisuuden varmistaminen, väestön ja yksittäisten ihmisten hyvinvointiin liittyvät tehtävät, yhteiskunnan ja yhteiskuntakehityksen ohjaamiseen liittyvät tehtävät, taloudellisten resurssien hankkimiseen tähtäävät toiminnot sekä muut hallintotoimintaa palvelevat ja ylläpitävät tehtävät.¹⁴

¹² Siltala 2003, s. 328–329.

¹³ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 17.

¹⁴ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 38–39.

Hallintotoiminta voi olla siis tosiasiallista toimintaa ja yksityisoikeudellisia oikeustoimia, hallintoasian käsittelyä, jossa ei ole asianosaisia sekä hallintoasioiden käsittelyä, joka vaikuttaa asianosaisten asemaan.¹⁵ Julkisen hallinnon toimijat voidaan jakaa kolmeen päälohkoon, joita ovat valtion hallinto, kunnallinen hallinto ja välillinen julkishallinto.¹⁶ Hallinto-oikeuden keskeisintä aluetta on hallinnosta ulospäin suuntautuva ja yksityisten oikeusasemaan välittömästi vaikuttava toiminta¹⁷.

Hallintotoiminta on sellaista julkisoikeudellista toimintaa, johon suhteellisuusperiaate asettaa omat vaatimuksensa ja on yksi toimintaa ohjaavista periaatteista. Julkisyhteisö voi harjoittaa myös yksityisoikeudellisia toimia, kuten hankkia maa-alueita tai lakisääteisten tehtävien edellyttämiä palveluita yksityisiltä yrityksiltä taikka myydä palveluitaan ulkopuolisille. Nämä tapahtuvat yksityisoikeudellisin sopimuksin, jolloin viranomaisen ei käytä julkista valtaa vaan on lähtökohtaisesti tasaveroinen sopimuskumppani.¹⁸ Usein näitä yksityisoikeudellisia sopimuksia edeltää kuitenkin julkisyhteisön sisällä tehty hallintopäätös tällaisten oikeustoimien tekemisestä. Rajanvedolla sen suhteen, onko kyse julkis- vai yksityisoikeudellisesta toimesta on merkitystä lähinnä oikeusturvatiien määräytymisessä.¹⁹

Tutkielmalla on liittymäkohtia myös valtiosääntöoikeuteen lainsäädäntötyön ja perustuslain perusoikeuksien käsittelyn kautta. Eurooppaoikeudellisen puolen jättän tässä tutkielmassa vain maininnan varaan. Kuten jo aiemmin totesin, suhteellisuusperiaatteella on merkittävä asema myös Euroopan unionin sisällä vaikuttaen sekä EY:n toimielimiin että unionin jäsenvaltioihin.

¹⁵ Pohjolainen – Tarukannel 1990, s. 2–3.

¹⁶ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 38–39.

¹⁷ Kulla 2004, s. 22.

¹⁸ Kulla 2004, s. 22.

¹⁹ Pohjolainen – Tarukannel 1990, s. 7.

2 OIKEUSPERIAATTEET OIKEUSNORMEINA

2.1 Oikeusnormit ja niiden luokittelu

Yleisen määritelmän mukaan normi on sääntö, ohje tai malli. Normin avulla asia luokitetaan esimerkiksi sallituksi, kielleyksi tai käsketyksi.²⁰ Oikeusnormeille on ominaista niiden suora tai välillinen kytkentä viranomaisvallan käyttöön. Lisäksi oikeusnormit sääntelevät pääsääntöisesti tyyppitapauksia; vain harvoin normi voi koskea jotakin yksittäistapausta. Oikeusnormien ominaispiirre on siis abstraktisuus. Kolmas vaatimus oikeusnormille koskee sen yleisyysastetta. Oikeusnormin on koskettava kaikkia sen soveltamisalan piiriin kuuluvia. Oikeusnormin on oltava myös alueellisesti yleinen. Toisin sanoen oikeusnormin tulee kattaa koko valtion alue, ja sen sisällä kaikkia säänneltyjä asioita on käsiteltävä samalla tavalla. Oikeusnormilta vaaditaan myös tiettyä ajallista kestoa. Ennustettavuuden takaamiseksi ihmisten on tiedettävä, mitkä normit kulloisiinkin tilanteisiin soveltuvat; oikeusnormit eivät siten yleensä ole voimassa vain lyhyitä tai satunnaisia ajanjaksoja.²¹

Oikeusnormeilla on yhteiskunnassa useita erilaisia tehtäviä. Ensimmäkin niiden tehtävänä on ohjata kansalaisten ja viranomaisten käyttäytymistä. Toisaalta oikeusnormit järjestävät yhteiskuntaa sekä kiinteyttävät ja vakauttavat yhteiskuntasuhteita. Samalla ne edistävät myös ihmisten mukautumista yhteisön jäseniksi neutraalimalla eturistiriitoja ja muita konflikteja. Yksi keskeinen oikeusnormien tehtävä on turvallisuuden takaaminen yksilöille niin valtiovallan toimenpiteitä kuin toisten yksilöiden taholta tulevaa uhkaa vastaan. Ei sovi myöskään unohtaa oikeusnormien keskeistä asemaa oikeudellisissa ratkaisutilanteissa. Ne toimivat konfliktien ratkaisuperusteina ja ratkaisujen oikeuttamisperusteina.²²

Normeista saadaan tietoa kirjoitetuista säädösteksteistä (kuten lakiteksteistä), mutta itse säädösteksti ei usein sellaisenaan ilmaise sisällöltään täsmällistä normia.

²⁰ Aarnio 1989, s. 62–63. Oikeusnormien lisäksi voidaan puhua logiikan ja matematiikan normeista, estetiikan normeista, tapanormeista sekä uskonnon ja moraalien normeista. Tässä tutkielmassa normeilla tarkoitetaan nimenomaan oikeusnormeja.

²¹ Ibid s. 63–64.

²² Aarnio 1989, s. 64–65.

Oikeusnormi käsitteenä samaistetaan usein säädöstekstin lauseisiin eli normiformulaatioihin, mutta oikeusnormin sisällön osoittamiseksi tarvitaan myös muita oikeuslähteitä ja argumentointiaineistoa, varsinkin tulkinnanvaraisissa tilanteissa. Tällöin normin sisällön tulkinnan apuna käytetään mm. säädösten esitöitä ja oikeuskäytäntöä. Täysin yksiselitteisessä tapauksessa säädösteksti voi sellaisenaan ilmaista voimassaolevan oikeusnormin. Oikeusnormi on tietyn säädöstekstin sisältö eli *merkitys* eikä kyseessä oleva *pykälä*.²³

Suomen oikeusjärjestys perustuu hierarkkiseen normisysteemiin, jossa oikeusnormit on jaoteltu perustuslakiin, tavallisiin lakeihin, asetuksiin, valtioneuvoston päätöksiin, ministeriön päätöksiin ja muihin säädöksiin. Jokaisella hierarkian tasolla on tietynlainen normien asettamisen menettely ja tietty normien asettaja. Jokainen normi saa oikeudellisen pätevyytensä ylemmästä normista; kunkin normin antamiseen on oltava valtuutus ylemmänasteisessa normissa. Siten esimerkiksi perustuslaki ylimpänä normina määrää, miten lait säädetään ja mitä velvoitteita perustuslaki asettaa lakien sisällölle.²⁴ Lähtökohtaisesti kaikki yleiset säännöt, jotka on asetettu valtiosäännön edellyttämällä tavalla ja joiden noudattamista valvotaan yleensä sanktioiden tai vastaavien seuraamusten uhalla, ovat oikeusjärjestykseemme kuuluvia oikeusnormeja. Jos sääntö täyttää tietyt voimassaolon kriteerit, se on oikeusnormi.²⁵

Oikeusnormeja voidaan luokitella mm. niiden yhteiskunnallisten funktioiden perusteella. Laakso jakaa oikeusnormit *käyttätymisnormeihin, konstituoiiviin normeihin, toimintanormeihin ja menettelynormeihin*.²⁶ Käyttätymisnormit ovat luonteeltaan regulatiivisia eli ne käskevät, kieltävät tai sallivat tietyt teot tai asian-tilat. Ne sääntelevät niiden kohteena olevien individien ja subjektien käyttäytymistä ja toimintaa. Käyttätymisnormi koostuu oikeustosisaikastosta ja oikeusseu-

²³ Laakso 1990, s. 5.

²⁴ Laakso 1990, s. 4–5. Tässä hierarkkisessa normisysteemissä kansainvälisen tason normit on jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Käytännössä esimerkiksi EY-oikeudella on vaikutusta mm. lakien sisältöön.

²⁵ Laakso 1990, s. 77–78. Suomessa oikeusnormien voimassaolo perustuu yleensä muodolliseen voimassaolokäsitteeseen, jolloin ollakseen voimassa normin on perustuttava toiseen, ylemmän tasoiseen normiin. Oikeusjärjestys käsitetään siis hierarkkisena normijärjestelmänä.

²⁶ Laakso 1990, 3. luku. Vrt. Aarnio 1989, s. 70–76, joka luokittelee oikeusnormit hieman toisin. Aarnio muistuttaa samaisessa teoksessaan, että yhteiskunnan kehittyessä syntyy myös uusia normityyppejä, kuten punnintanormit, tavoitenormit ja resurssinormit (s. 77–78).

raamuksesta siten, että tietyn oikeustositseikaston toteutuessa seuraa tietty oikeus-seuraamus.²⁷

Konstituivat normit eivät sen sijaan kiellä tai käske tiettyä käyttäytymistä, vaan ne perustavat tietyille viranomaiselle kelpoisuuden julkisen vallan käyttöön tai virkatoimen suorittamiseen. Konstituivat normit voidaan jakaa edelleen kompetenssinormeihin, organisaationormeihin ja kvalifikaationormeihin. Kompetenssinormit perustavat oikeudellisen kelpoisuuden julkisen vallan käyttöön²⁸. Organisaationormit sääntelevät julkisten organaaniens asettamista, kokoonpanoa sekä henkilöstö- ja muita resursseja. Kvalifikaationormien avulla perustetaan tietyille henkilötholle jokin oikeudellinen ominaisuus tai asema.²⁹

Toimintanormit osoittavat, kenellä on oikeus käyttää valtaa ja miten tätä valtaa käytetään. Julkisen vallan käyttämisessä kompetenssinormit osoittavat viranomaisten toimivallan sisällön ja rajat. Kompetenssinormien lisäksi viranomaisten toimintaa erityisesti oikeussääntöjen soveltamistilanteissa ohjaavat intressipunnintanormit, jotka yleensä osoittavat eri intressien painoarvot suhteessa toisiinsa. Lisäksi tavoite/keino-normeilla järjestetään julkista palvelutuotantoa. Niillä osoitetaan viranomaiskoneistolle tietyt tehtävät ja tavoitteet sekä keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi. *Menettelynormeja* voidaan luonnehtia menettelytapa- tai käyttöohjeiksi, joita hallinto-organien ja tuomioistuinten tulee toiminnassaan noudattaa.³⁰

Kun puhumme oikeusjärjestyksestä ja siihen kuuluvista oikeusnormeista, puhumme oikeuden pintatason aineistosta. Oikeuden pintataso käsittää ne lait ja säädökset sekä tuomioistuinten päätökset, jotka helposti samaistetaan oikeusjärjestykseksi. Oikeusjärjestyksemme kuuluu kuitenkin muutakin. Nämä pinnanalaiset kerrostumat osaltaan mahdollistavat lainsäätäjien ja tuomarien työn ja asettavat niille myös rajoituksia. Pinnanalaiset kerrostumat määrittävät, millaisia lakeja

²⁷ Laakso 1990, s. 16–17. Normirakenne, joka sisältää konditionaalisen ohjelman (jos–niin), muodostuu siis oikeustositseikastosta (”jos virkamies vaatii lahjan, hänet”) ja oikeusseuraamuksesta (”on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi”)

²⁸ Laakso 1990, s. 19. Julkisyhteisön organalle perustettu kelpoisuus julkisen vallan käyttöön ilmaistaan usein sanoin: viranomaisen ”voi”, sillä ”on oikeus” tai ”on valta” ryhtyä johonkin toimenpiteeseen.

²⁹ Laakso 1990, s. 20.

³⁰ Laakso 1990, s. 21–25.

voidaan säätää ja millaisia päätöksiä tuomari voi oikeudellisesti pätevästi antaa. Näitä pinnan alla olevia tasoja kutsutaan oikeuskulttuurin tasoksi ja oikeuden syvärakenteeksi.³¹

Oikeuskulttuuriin voidaan lukea kuuluvaksi kunkin oikeudenalan yleiset opit, oikeuslähdeoppi ja oikeusnormilauseiden merkityssisällön selvittämistä sekä ristiriitatilanteita ohjaavat standardit. Oikeuden syvärakenne sisältää ensinnäkin kaikkein perustavinta laatua olevat oikeuskategoriat (kuten subjektiivisen oikeuden käsite). Toiseksi syvärakenteeseen kuuluu kulloisenkin oikeustyyppin perustavimmat oikeusperiaatteet (esim. ihmisoikeudet ja demokratiaperiaate). Lisäksi syvärakenne sisältää menetelmällisiä ainesosia, jotka osoittavat tietyille oikeustyyppille ominaiset menettelytavat esimerkiksi lainsäätämisen- ja lainkäyttötilanteissa.³²

2.2 Oikeusperiaatteen käsite ja tehtävät

Periaate tarkoittaa jotakin ensimmäistä, jotakin periaatteellista ja perustavanlaatuaista³³. Oikeusperiaatteita on tarkasteltu suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa mm. osana oikeutta ylipäätään, tietyn oikeudenalan, jonkin oikeusperiaatteen tai yksittäisen oikeusjärjestyksen kannalta. Ei ole juuri löydettävissä tutkijoita, jotka olisivat tiivistäneet oikeusperiaatekäsitteensä yhtenäisen kokonaiskäsitteeseen muotoon. Siksi on ongelmallista puhua eri tutkijoiden oikeusperiaatekäsitteistä, jotka eroaisivat selvästi toisistaan. Aarre Tähti on kuitenkin nimennyt oikeudellisille periaatteille neljä erilaista tunnusmerkkiryhmää, mikä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kuuluessaan johonkin ryhmään periaatteella ei voisi olla myös jonkin toisen ryhmän sisältämiä ominaisuuksia.³⁴

Ensimmäisenä oikeudellisten periaatteiden tunnusmerkkinä Tähti pitää säätämättömyyttä. Monet oikeusperiaatteet ovat voimassaolevan oikeuden osia, joita sovelletaan ja joihin tukeudutaan päätöksiä tehtäessä, vaikka niistä ei ole erikseen säädetty. Niiden vaikutustavat ovat siis usein samanlaiset kuin säännöksiin sisältyvi-

³¹ Tuori 2003, s. 36.

³² Tuori 2003, s. 43–62. Tässä oikeuden eri tasoista on raapaistu vain pintaa. Syvällisemmän kuvan saamiseksi ks. Tuori 2003.

³³ Laakso 1990, s. 121.

³⁴ Tähti 1995, s.17.

en normienkin, eli ne voivat olla sitovia ja ehdottomia ja ohjata ja rajoittaa viranomaisten toimintaa.³⁵

Toiseksi Tähti näkee oikeusperiaatteet oikeuden ja arvojen leikkauskohtana. Oikeusperiaatteet voivat ilmaista yhteiskunnallisia ja moraalisia arvoja, vaikka usein positivistisen oikeuskäsityksen mukaan oikeus ja arvot olisi pidettävä erossa toisistaan. Lisäksi periaatteilla on suhteellisen helppo argumentoida, koska niitä on helppo muodostaa pelkästään nimeämällä jokin arvo periaatteeksi.³⁶

Kolmanneksi tunnusmerkiksi Tähti nimeää periaatteiden terminologisen käytön. ”Periaate”-nimen käyttö antaa ensivaikutelman, että kyseessä on periaate riippumatta sen sisällöstä tai käyttöyhteydestä. ”Periaatteet” jäävät myös helposti mieleen periaatteina silloin kun niissä mainitaan kyseinen sana. Neljäntenä tunnusmerkkiryhmänä Tähti mainitsee säännöt–periaatteet-dikotomian, mutta siihen liittyvään keskusteluun paneudun tarkemmin luvussa 2.3.³⁷

Kuten tunnettua, Robert Alexy ajattelee oikeusperiaatteet suuntaa antavina eli ns. optimointikäskyinä, jotka on otettava huomioon niin laajasti kuin kyseisessä tilanteessa on mahdollista. Periaatteiden vaatimukset voidaan täyttää eriasteisesti, enemmän tai vähemmän. Sampo Mielityinen katsoo periaatteiden luonteen optimointikäskyinä olevan ongelmallinen. Hänen mukaansa oikeusperiaatteen käsitteen tulee olla ”neutraali suhteessa oikeusperiaatteen yleiseen, oikeudenalakohtaiseen tai tilannekohtaiseen painoarvoon”. Oikeusperiaatteen määritelmällä ei saa siis luoda sellaista vaikutelmaa, että se lähtökohtaisesti ottaa kantaa erilaisten ratkaisuperusteiden keskinäiseen painoarvoon.³⁸

Mielityinen ymmärtää oikeusperiaatteet sisällöltään suhteellisen yleisiksi ja avoimen arvosidonnaisiksi oikeusnormeiksi. Periaatteet ovat sisällöltään yleisiä verrattuna lakiin tai muihin auktoritatiivisiin oikeuslähteisiin. Avoimella arvosidonnai-

³⁵ Tähti 1995, s. 19–22.

³⁶ Tähti 1995, s. 22–26. Ks. myös Laakso 1990, s. 121–122. Laakson näkemyksen mukaan oikeusperiaatteilla voidaan viitata oikeusjärjestyksen perustana oleviin kantaviin arvoihin, kuten kansansuvereniteetti- tai oikeusvaltioperiaatteeseen. Ks. myös Pöyhönen 1988, s. 54 sekä Aarnio 1989, s. 81. Positiiviset oikeusperiaatteet voidaan jakaa arvoperiaatteisiin, jotka toteuttavat tai edistävät jotakin arvoa sekä tavoiteperiaatteisiin, jotka tavoittelevat tietyn päämäärän toteutumista.

³⁷ Tähti 1995, s. 26–27.

³⁸ Mielityinen 2006, s. 79.

suudella hän tarkoittaa, että oikeusperiaatteet vastaavat tai toteuttavat suhteellisen avoimesti joitakin moraaliarvoja tai poliittisia tavoitteita.³⁹

Hannu Tolonen näkee periaatteet standardeina, jotka ohjaavat ratkaisutoimintaa ja vakiinnuttavat kansalaisten käyttäytymistä. Lisäksi hänen mukaansa periaatteilla on erivahvuinen moraalinen ulottuvuus. Periaate voi tällöin toimia yhtäältä teknisenä pääsääntönä tai toisaalta yhteiskuntamoraalisiin arvoihin perustuvana yleisenä normina. Tolonen kutsuu periaatteita tämän ominaisuuden mukaan maksimeiksi. Kolmanneksi Tolonen näkee periaatteet ns. peukalosääntöinä. Periaatteilla on tietty esitysteknisen pääsäännön luonne, joka havainnollistaa ja formuloi oikeusajatuksia. Periaatteilla on yhtäältä systematisoiva ja toisaalta tyyppitelevä tehtävä.⁴⁰

Aarnio on erottanut toisistaan erilaisia periaatetyyppejä selkiyttääkseen periaatekäsitteen moninaisuutta. Ensinnäkin on olemassa oikeusjärjestyksen *ideologiseen arvoperustaan kuuluvat periaatteet*, joille jokainen oikeusjärjestys perustuu. Ne ovat sellaisia kantavia arvoja, tavoitteita tai periaatteita, jotka ovat yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjä. Länsimaisissa valtioissa esimerkiksi oikeusvaltioperiaate on tällainen periaate. Toiseksi voidaan puhua *positiivisista oikeusperiaateista*, jotka ovat voimassaolevaan oikeuteen sisällytettyjä tai voimassaolevassa oikeudessa edellytettyjä konfliktinratkaisuperiaatteita. Tällöin periaatteet voivat olla laissa suoraan ilmaistuja periaatteita (muodollisesti voimassaolevia) tai institutionaalista tukea nauttivia oikeudellisia yleistyksiä. Oikeudellisella yleistyksellä Aarnio tarkoittaa lakiin kirjoittamattomia periaatteita, jotka voidaan päätellä tiettyistä yksittäisistä säännöksistä ja jotka ovat voimassa yleisinä eivätkä vain tiettyihin oikeussääntöihin nimenomaisesti sidottuina.⁴¹

Lisäksi positiivisten oikeusperiaatteiden kategoriaan kuuluvat ratkaisutoiminnassa vaikuttavat periaatteet (esim. *audiatur et altera pars*), jotka voivat olla lakiin kirjoitettuja tai ns. hiljaisesti hyväksytyjä, sekä systeeminulkoiset periaatteet. Syste-

³⁹ Mielityinen 2006, s. 79.

⁴⁰ Tolonen 2003, s. 49–50. Esimerkkinä maksimista Tolonen esittää tasajaon periaatteen avioliitto-oikeudessa: yhtäältä se on tekninen pääsääntö osituksessa ja toisaalta ”puolisojen yhteiskuntamoraalista yhdenvertaisuutta heijasteleva yleinen normi”.

⁴¹ Aarnio Oikeus s. 114–115.

minulkoisilla periaatteilla Aarnio tarkoittaa moraaliperiaatteita, jotka eivät ole muodollisesti voimassa, mutta joilla voi kuitenkin olla merkitystä oikeudellisten ratkaisujen tekemisessä. Oikeusharkinnassa moraaliperiaatteet auttavat normiformulointien eri merkitysvaihtoehtojen valinnassa. Tällöin moraaliperiaatteesta tulee juridisesti relevantti ja se saa harkinnassa oikeudellisen aseman.⁴²

Kuten Tuori on osoittanut, oikeusperiaatteilla voi olla useita erilaisia tehtäviä. Ne voivat toimia normeina oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa tai tulkintaa ohjaavina periaatteina. Toisaalta ne voivat osoittaa eri oikeudenalojen ja koko oikeusjärjestyksen tärkeinä pitämiä arvoja ja normeja. Ne voivat toimia oikeusnormeja perustelevina oikeuslähteinä tai lainsäädännöllisten ratkaisujen normatiivisina lähtökohtina. Oikeusperiaatteet edistävät osaltaan myös oikeusvarmuutta. Oikeusperiaatteiden eri tehtävien luokittelu ei ole jyrkkärajainen. Sama periaate voi oikeudellisessa ratkaisutilanteessa toimia joskus ratkaisuperiaatteena, joskus laintulkintaa ohjaavana periaatteena tai sitä voidaan pitää yleisiin oppeihin kuuluvana yleisenä oikeusperiaatteena.⁴³ Näistä moninaisista periaatteiden määritelmistä ja ryhmitteilyistä on helppo ymmärtää, että yhtä kaikenkattavaa ja selkeää tunnusmerkistöä oikeusperiaatteille on lähes mahdoton esittää.

2.3 Oikeussäännöt vs. oikeusperiaatteet

Kuten luvussa 2.1 osoitin, oikeusnormeja voidaan luokitella monin eri tavoin, mm. niiden yhteiskunnallisen funktion mukaan. Yksi, ja suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa kaiketi yleisin lähtökohta, on normien jaottelu oikeussääntöihin ja oikeusperiaatteisiin. Keskustelu oikeussääntöjen ja oikeusperiaatteiden keskinäisestä suhteesta ja niiden välisistä eroista löysi tiensä suomalaiseen keskusteluun alun alkaen Ronald Dworkinin Common Law -järjestelmään kohdistuvista puheenvuoroista. Suomessa keskustelun voi sanoa alkaneen 1980-luvun loppupuolella.⁴⁴

⁴² Aarnio Oikeus s. 115–116.

⁴³ Tuori 2007, s. 150–151.

⁴⁴ Tuori 1990, s. 3. Ensimmäisiä oikeussäännöt vs. oikeusperiaatteet keskusteluun Suomessa osallistuneita olivat mm. Lappi-Seppälä Tapio, Pöyhönen Juha ja Aarnio Aulis.

Juha Pöyhösen (nyk. Karhu) väitöskirjassa normien erottelu säännöiksi ja periaateiksi saa keskeisen merkityksen. Hänen mukaansa tavanomaisin erotteluperuste sääntöjen ja periaatteiden välillä on yleisyysaste. Periaatteilla on korkea yleisyysaste ja säännöillä vastaavasti alhainen.⁴⁵ Säännöillä ja periaatteilla on myös erilaisia painotuksia voimassaolon tunnusmerkkien suhteen⁴⁶.

Normien jaottelulla sääntöihin ja periaatteisiin on merkitystä myös viranomaisten ratkaisutoiminnassa. Säännön ja periaatteen välisessä ristiriitatilanteessa ei voida käyttää tavanomaisia sääntökonflikteissa käytettäviä ristiriitamaksiimeja. Ristiriita ratkeaa säännön voimassaolotyyppin mukaan. Pöyhönen on esittänyt normien voimassaololle neljä eri tasoa, jotka kuvastavat normin asemaa oikeudenalalla ja sitä kautta niiden vaikutusta ratkaisuun⁴⁷. Pöyhönen muistuttaa, että vaikka oikeusnormit voidaan luokitella tyhjentävästi joko säännöiksi tai periaateiksi, sisältyy oikeusjärjestykseen myös muita, luokittelun raja-alueille jääviä normeja. Näiden normien tyyppi ratkeaa vasta niiden sisällön tarkemman selvittelyn jälkeen.⁴⁸

Aulis Aarnio on luonut eräänlaisen analyysikehikon, jonka avulla voidaan tarkastella sääntöjen ja periaatteiden eroja tai yhtäläisyyksiä neljällä eri tasolla. Aarnio pyrkii osoittamaan, että säännöt ja periaatteet eivät lopulta eroa selkeästi toisistaan. Ensin on kuitenkin kuvattava Aarnion kehittämä sääntöjen ja periaatteiden muodostama skaala. Varsinaisten *sääntöjen* lisäksi on olemassa *periaateluonteisia sääntöjä*, joita ovat mm. joustavat oikeussäännöt. Joustavat oikeussäännöt saavat lopullisen merkityksensä vasta oikeusharkinnassa. On myös *sääntötyyppisiä periaatteita*, kuten sananvapauden periaate, jotka normeina pidettäessä kuuluvat sääntöjen kategoriaan. Tällöin niitä joko noudatetaan tai ei noudateta. Neljänneksi on

⁴⁵ Pöyhönen 1988, s. 20–21. Pöyhönen viittaa tässä mm. Robert Alexyn ajatuksiin. Periaatteiden ja sääntöjen yleisyysasteen eroja ilmentävät esimerkiksi niiden synty tapa, arvo sisältö, suhde oikeuden ideaan tai merkitys oikeusjärjestyksen sisällölle.

⁴⁶ Oikeusperiaatteiden voimassaolokriteereistä tarkemmin ks. luku 2.4.

⁴⁷ Pöyhönen 1988, s. 51–52. Oikeusnormin voimassaolon tasot ovat: 1) normi on voimassa ankara oikeussääntönä, josta voidaan poiketa vain oikeussäännöillä, 2) normi on voimassa tavallisena oikeussääntönä, jolloin siitä voidaan tehdä poikkeuksia myös oikeusperiaatteen nojalla, 3) normin sisältämä periaate johtavana periaatteena, jolloin kyseinen periaate on soveltuessaan periaateista ensisijainen tasapainotilanteessa ja 4) normi on voimassa tavallisena periaatteena. Pöyhönen huomauttaa, etteivät vahvuustasot kuitenkaan suoraan kuvasta normin merkittävyyttä normistossa.

⁴⁸ Pöyhönen 1988, s. 57.

olemassa varsinaisia *periaatteita*, jotka perustuvat tiettyihin arvoihin tai tavoitteisiin, kuten tasa-arvon periaate tai vapauden periaate.⁴⁹

Analyysikehikon *normiformuloinnin* tasolla säännöillä ja periaatteilla ei ole ehdotonta rajaa. Kielellisen tason ilmiönä normit ja periaatteet kuuluvat siis samaan ryhmään: ne on ilmaistu joko täsmällisesti tai epätäsmällisesti. Se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että täsmällisesti muotoillut oikeussäännöt tai -periaatteet olisivat aina yksiselitteisiä. Ne voivat olla myös esimerkiksi monimerkityksisiä tai avoimia. Periaatetyyppiset säännöt ovat yleensä ei-yksiselitteisiä. Oikeusharkinnassa, jossa kaikki asianhaarat otetaan huomioon, päätetään, minkä merkitysvaihtoehdon periaatetyyppinen sääntö saa. Varsinainen oikeusperiaatekin on aina evaluatiivisesti avoin. Vasta tulkinta siis avaa kunkin säännön tai periaatteen merkityssisällön. Tässäkin mielessä säännöt ja periaatteet lukeutuvat samaan kategoriaan. Esimerkiksi tasa-arvon periaate on tulkinnan jälkeen sääntö, jota joko noudatetaan tai ollaan noudattamatta.⁵⁰

Normatiivisen rakenteen osalta Aarnio ajattelee oikeusperiaatteiden ja oikeussääntöjen olevan samanlaisia. Kun oikeusperiaatteita on luonnehdittu *optimointikäskyiksi*, käsky-sana ilmentää silloin periaatteen sääntöluonnetta. Sitä siis joko noudatetaan tai ollaan noudattamatta eikä sovelleta vain ”enemmän tai vähemmän”. Tässä mielessä oikeusperiaate on samanlaisessa asemassa oikeussäännön kanssa.

51

Analyysikehikon *normien voimassaolon* tasolla oikeusperiaatteiden ja oikeussääntöjen välinen ero riippuu siitä, millainen rooli periaatteella on Aarnion esittämässä periaatteiden kategoriassa⁵² sekä missä muodossa ja miten periaate on ilmaistu oikeusjärjestyksessä. Normin voimassaoloa voidaan tarkastella muodollisen voimassaolon, normin tehokkuuden eli hyväksymisen ja noudattamisen sekä normin hyväksyttävyyden näkökulmista. Oikeussäännöt ovat muodollisesti voimassa samoin kuin periaatetyyppiset säännöt, sääntötyyppiset periaatteet ja periaatteetkin

⁴⁹ Aarnio Oikeus, s. 116.

⁵⁰ Aarnio Oikeus, s. 117–118

⁵¹ Aarnio Oikeus, s. 118–119.

⁵² Kyse on siis siitä, puhutaanko varsinaisesta oikeussäännöstä, periaatetyyppisestä säännöstä, sääntötyyppisestä periaatteesta vai varsinaisesta oikeusperiaatteesta.

aina silloin, kun ne on sisällytetty johonkin valtiosäännön normeista. Mikäli muodollista voimassaoloa ei ole, tunnistamissääntö on etsittävä jostain muualta kuin kirjoitetusta laista. Tällöin periaatteen voimassaololle voidaan saada varmuus sen nauttimasta institutionaalisesta tuesta. Institutionaalinen tuki periaatteella voi olla silloin, kun se on vahvistettu jossakin prejudikaatissa. On myös mahdollista, että periaate on voimassa ilman institutionaalista tukea. Jos se nimittäin lukeutuu sellaisen koherentin perustelutaustan osaksi, jossa pohjana on käytetty jotakin auktoritatiivista oikeuslähdettä. Silloin periaate ikään kuin tunnustetaan oikeudellisesti hyväksytyksi ratkaisuperusteeksi.⁵³

Periaatteen voimassaolo voi olla periaate- tai sääntötyyppistä. Sääntötyyppistä voimassaolo on silloin, kun normi on voimassa ankarana oikeussääntönä⁵⁴ eli siitä voidaan poiketa vain toisella oikeussäännöllä. Tavallisesta säännöstä voidaan sen sijaan poiketa myös jonkin oikeusperiaatteen nojalla. Kun periaate on voimassa ns. johtavana periaatteena, se syrjäyttää periaatteiden kollisiotilanteessa muut periaatteet. Tavallisena periaatteena kilpailevat periaatteet ovat oikeusharkinnassa tasaveroisessa asemassa keskenään. Aarnio osoittaa siten, että säännöt ja periaatteet eivät ole voimassaolokriteerejä tarkastelemalla erotettavissa eri kategorioihin.⁵⁵

Neljäntenä analyysikehikossa Aarnio tarkastelee *sääntöjen ja periaatteiden asemaa oikeudellisessa argumentaatiossa*. Oikeudelliset ratkaisut perustuvat aina tiettyyn sääntöön tai periaatteeseen. Normin tyyppi vaikuttaa siihen, miten se ratkaisutilanteessa otetaan huomioon. Esimerkiksi yksiselitteiset oikeussäännöt ja periaatetyyppiset säännöt ratkaisevat oikeusongelman välittömästi. Eiyksiselitteiset normit sen sijaan vaativat tulkintaa. Kaikki normit ovat siten perusteita oikeudellisille ratkaisuille. Normit voivat olla selviä joko/tai-tyyppisiä sääntöjä tai sääntöjä, joista ei *prima facie* selviä niiden soveltamiskelpoisuus. Kolmanneksi normit voivat olla sellaisia periaatteita, joiden soveltamislaajuudesta ei tiedetä.⁵⁶

⁵³ Aarnio Oikeus, s. 119–121.

⁵⁴ Ankarasta voimassaolosta voidaan Aarnion mukaan puhua vain *tulkittujen* sääntöjen osalta.

⁵⁵ Aarnio Oikeus, s. 119–121.

⁵⁶ Aarnio Oikeus, s. 121–122.

Vaikka Aarnion analyysikehikon pohjalta voidaan havaita, että oikeussääntöjen ja oikeusperiaatteiden välillä ei ole huomattavia eroja edellä tarkastelluista näkökulmista, hän löytää kuitenkin yhden merkittävän eroavuuden. Oikeussäännöt ovat soveltamisen *kohteita* kun taas varsinaiset oikeusperiaatteet ilmaisevat *perusteita*, joiden nojalla eri sääntövaihtoehtoista valitaan perustelluin ja yhteiskunnassa hyväksyttävä ”oikea” tulkinta.⁵⁷

2.4 Oikeusperiaatteiden voimassaolo

Oikeusperiaatteiden voimassaolon edellytyksistä ei Suomessa olla täysin yksimielisiä. Käsityksiä on useita, jotka monin tavoin muistuttavat toisiaan mutta toisaalta eroavat yksityiskohdiltaan.⁵⁸ Aarnion mukaan, kuten jo edellä esitin, periaate on ensinnäkin voimassa silloin, kun se on kirjattu lainsäädäntöön. Tällöin on kyse muodollisesta voimassaolosta. Muodollinen voimassaolo ei ole kuitenkaan välttämätön edellytys periaatteen voimassaololle.

Ei-säädännäisen periaatteen voimassaoloperusta voidaan löytää vain kaikki asiahaarat huomioivan oikeudellisen harkinnan jälkeen (all things considered), jolloin periaatteen voimassaolo voi todentua kahdella tavalla. Periaate nauttii joko institutionaalista tukea esimerkiksi prejudikaatissa vahvistetun asemansa vuoksi tai se ”on osa sellaista koherenttia perustelutaustaa, jossa on mukana ainakin joitakin auktoritatiivisia oikeuslähteitä”.⁵⁹ Aarnio pitää hyväksyttävyyttä keskeisimpänä edellytyksenä oikeusperiaatteiden voimassaololle. Oikeudellisessa normijärjestelmässä oikeus ja moraalit lomittuvat toisiinsa, jolloin muodostuakseen oikeusnormiksi oikeusyhteisön on hyväksyttävä ja sisäistettävä normi ja sen arvoperusta.⁶⁰

Myös Pöyhönen pitää hyväksyttävyyttä oikeusperiaatteiden keskeisimpänä voimassaoloperustana. Hyväksyttävyyden on arvo- ja tavoiteperustaista voimassaoloa, mikä ilmenee juridisen ammattikunnan ja kansalaisten keskuudessa vakiintuneesta käsityksestä periaatteen sopivuudesta. Myös oikeusperiaatteelle esitetty riittävä

⁵⁷ Aarnio Oikeus, s. 121–122.

⁵⁸ Mielityinen 2006, s. 104.

⁵⁹ Aarnio Oikeus, s. 119–120.

⁶⁰ Aarnio 1989, s. 99–100.

institutionaalinen tuki riittää legitimoimaan periaatteen yhteiskunnassa. Periaatteen pätevyyttä ja tehokkuutta Pöyhönen ei pidä yhtä tärkeinä oikeusperiaatteiden voimassaololle kuin ne ovat oikeussäännöille.⁶¹

Tolosen mukaan oikeusperiaatteet eivät synny tietyssä ajankohtana, vaan ne kehittyvät hitaasti ajan myötä. Sanallisesti periaatteet voidaan muotoilla ”eri vivahtein”, jolloin niiden sisältö voidaan tulkita eri tavoin. Periaatteen formuloinnilla voidaan ottaa kantaa kyseisen periaatteen merkitykseen, arvoon ja sen ns. painoarvoon. Toisaalta ollakseen oikeusperiaate sillä tulee olla institutionaalista tukea. Periaatteiden institutionaalinen tuki perustuu ”tiettyyn arvoon ja sen institutionaaliseen kiinnekohtaan joissain oikeuden osatoiminnoissa”. Tällöin institutionaalinen tuki voi ilmetä erilaisissa oikeuslähteissä, tuomioistuinten ennakkoratkaisuissa, lakien esitöissä, tapaoikeudessa ja oikeuskirjallisuudessa. Periaatteilla institutionaalista tukea on vaihtelevasti; niiden pätevyys muodostaa siten tietynlaisen skaalan. Voimassaolevia oikeusperiaatteita ei voida tarkasti rajata.⁶²

Siltalan näkemyksen mukaan oikeusperiaatteiden nauttima institutionaalinen tuki voi ilmetä esimerkiksi ”lainsäädännön yleisten taustaperiaatteiden ja arvostusten, institutionaalisten toimivalta- ja vastuunjakerusteiden, prejudikaatiooikeudesta johdettavissa olevien yleisten suuntalinjojen, tavanomaisoikeudellisten käytäntöjen ilmentämien yleisten oikeudellisten ja yhteiskunnallisten näkökohtien, tuomarien ja muiden juristien ammatillisen itseymmärryksen, kansalaisten sisäistämien yhteiskuntamoraalin sekä vastaavien muiden yhteisöllisten ja/tai oikeudellisten kriteerien merkityksessä”.⁶³

2.5 Oikeusperiaatteet ratkaisutoiminnassa

2.5.1 Oikeudellinen ratkaisutoiminta

Ratkaisutoiminnalla tarkoitan tässä tutkielmassa tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten tekemiä oikeudellisia lainkäyttöratkaisuja. Ratkaistavien asioiden jouk-

⁶¹ Pöyhönen 1988, s. 29–33. Periaate on tehokas silloin, kun sillä on merkitystä ko. oikeudenalan normisysteemissä ja sen voimassaolo on systeemivoimassaoloa. Ks. myös Pöyhösen viitteet.

⁶² Tolonen 2003, 45–46.

⁶³ Siltala 2003, s. 312.

ko on hyvin laaja, ja asiat ovat erilaisia. Päätökset syntyvät yksittäistapauksittain ja ne ilmentävät auktoritatiivisesti vahvistettuja menettelytapoja kussakin tapauksessa. Toisin sanoen tuomarit ja päätöksiä tekevät hallintoviranomaiset osoittavat, mikä on sillä hetkellä voimassaolevan oikeuden mukaista.

Hallinnollinen päätöksenteko laajana käsitteenä sisältää kaikki ne vaiheet, joita hallintoasian ratkaisemisessa käydään läpi: asian vireillepanosta päätöksen tiedoksi antamiseen ja täytäntöönpanoon.⁶⁴ Hallinnollinen päätöksenteko ja oikeusnormien soveltaminen tuomioistuimessa eivät päätöksenteon rakenteen osalta niinkään eroa toisistaan. Ratkaisutilanteissa todetaan esiintyvät tosiseikat ja selvitetään tapaukseen sovellettavat oikeusnormit.⁶⁵

Joitain eroja tuomioistuinten lainkäyttöpäätösten ja hallinnollisen ratkaisutoiminnan välillä on rakenteellisista yhtäläisyyksistä huolimatta. Ensinnäkin lainkäyttötapauksissa on kyseessä oikeussuojan antaminen ja hallintopäätöksiä tekevän hallintotoiminnan tarkoituksena on toteuttaa hallinnollisia tarkoituksia, joihin monesti liittyy julkisten intressien toteuttaminen. Toiseksi tuomiovaltaa käyttävät lainkäyttöelimet ovat asianosaisiin nähden ulkopuolisia, kun taas hallinnollisen päätöksen tekijä on pääsääntöisesti julkisyhteisöä edustavan viranomaisen asemassa. Silloin on kyseessä hallinto-oikeudellinen oikeussuhde.⁶⁶

Kolmas ero liittyy julkista valtaa käyttäviin elimiin. Hallintotehtäviä hoitavat myös valtion hallintokoneiston ulkopuoliset tahot, kuten välilliset julkishallinnolliset organisaatiot, mutta tuomiovallan käyttö on uskottu valtiollisille puolueettomille ja riippumattomille lainkäyttöelimille. Neljänneksi tuomioistuinten lainkäyttöpäätösten ja hallinnollisen ratkaisutoiminnan välillä on eroja joidenkin oikeuslähdeopillisten periaatteiden kohdalla. Tuomioistuimet ovat riippumattomia, joten ne eivät saa normatiivista ohjausta ylemmiltä viranomaisilta kuten hallintotoiminnan alalla voidaan tehdä.⁶⁷

⁶⁴ Kulla 2004, s. 193.

⁶⁵ Laakso 1990, s. 56.

⁶⁶ Laakso 1990, s. 61–62.

⁶⁷ Laakso 1990, s. 61–62.

Ei ole olemassa yhtä oikeaa tai kaavamaista päätöksentekomallia, jota päätöksiä tehtäessä voitaisiin käyttää. Laakso esittää kolme erilaista, sovellettavien normien funktioiden ja rakenteiden perusteella erotettavaa päätöksentekomallia.⁶⁸ Normiraationaalisessa mallissa sovelletaan tyypillisesti sellaisia normeja, jotka sääntelevät yksilöiden käyttäytymistä: mikä on käskettyä tai kiellettyä käyttäytymistä. Normiraationaalisessa mallissa esillä olevat tosiseikat ikään kuin alistetaan oikeusnormin yhteyteen, jolloin oikeusnormi antaa vastauksen oikeudellisen ongelman ratkaisuun ja seuraamuksen määräämiseen kussakin yksittäistapauksessa.⁶⁹

Intressipunnintamallissa on kyse erisuuntaisten intressien keskinäisestä punninnasta ja arvioinnista. Tällaisissa soveltamistilanteissa päätöspäätökset ovat joustavia ja päätöksentekijä harkintavaltaansa käyttäen punnitsee eri intressien painoarvoa ja sisältöä yksittäistapauksittain. Toimintatavoitteisen mallin pohjalta tapahtuvassa päätöksenteossa arvioidaan ja ratkaistaan sellainen toimintatapa, joka parhaiten toteuttaa säännöksissä asetetut toiminnalliset tavoitteet ja on resurssien käytön kannalta taloudellisin. Tässä päätöksentekomallissa keskeistä on asiantuntemus ko. alalta ja normitieto jää taka-alalle.⁷⁰

2.5.2 Oikeuslähteet

Oikeussäännöt ja muu oikeuslähdeaineisto muodostavat yleensä peruslähtökohdan, kun lähdetään ratkaisemaan oikeudellista ongelmaa. Lainkäytön ja laillisuus-harkintaisen hallintotoiminnan eli tarkoitamani ratkaisutoiminnan päätös on siis johdettava laista. Silloin, kun pelkkä lakiteksti ei sellaisenaan riitä päätöksen perusteluksi, on käytettävä muita oikeuslähteitä.⁷¹ Oikeudellisessa tulkinnassa päätösten perusteluissa voidaan, ja pitääkin, lain lisäksi käyttää muita juridisia perusteita, arvoja ja arvostuksia sekä teleologisia perusteita, jolloin huomio on tulkinnan tavoitteissa ja niissä seurauksissa, joita tulkintavaihtoehdon valinnasta voi aiheutua. Lain lisäksi juridisiin perusteisiin kuuluvat maan tapa, lainsäätäjän tarkoi-

⁶⁸ Laakso käyttää päätöksentekomallien pohjana pääosin Hydenin mallia (Hyden, Håkan. *Ram eller lag? Om ramlagstiftning och samhällsorganisation*. Stockholm 1985).

⁶⁹ Laakso 1990, s. 39–40.

⁷⁰ Laakso 1990, s. 40–46. Esimerkkinä toimintatavoitteisesta päätöksenteosta Laakso mainitsee peruskoululain mukaisen opetussuunnitelman laatimisen: vaatii erityisasiantuntemusta, jotta saadaan laadittua mahdollisimman hyvin tavoitteita toteuttava opetussuunnitelma.

⁷¹ Laakso 1990, s. 63.

tus ja lain ratio, tuomioistuinratkaisut, oikeusvertailevat argumentit, oikeustiede ja systemaattiset näkökohdat.⁷²

Suomessa oikeuslähteet on tyypillisesti jaettu vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Luokitus asettaa oikeuslähteet tiettyyn etusijajärjestykseen keskenään. Tuomarin on aina otettava huomioon vahvasti velvoittavat oikeuslähteet, kuten lait ja maan tapa. Heikosti velvoittavat oikeuslähteet on otettava huomioon, jos niitä vastaan ei ole osoitettavissa vahvoja vastargumentteja. Oikeuskäytännön ennakkopäätökset ja lainsäädännön esityöt ovat heikosti velvoittavia. Lisäksi tuomari voi käyttää sallittuja oikeuslähteitä, jotka tulevat merkityksellisiksi etenkin silloin, kun on kyse ns. kiperästä tapauksesta. Sallittuihin oikeuslähteisiin kuuluvat mm. muu kuin ennakkopäätösten kaltainen oikeuskäytäntö ja oikeustieteellinen kirjallisuus.⁷³ Tyhjentävää listaa sallituista asiaargumenteista ei yleisellä tasolla ole mahdollista antaa. Sallittujen asiaargumenttien käyttö on tilannesidonnaista, ja ne täydentävät muita oikeuslähteitä sekä vahvistavat ja syventävät päätösperustaa.⁷⁴

Joskus myös oikeusperiaatteet mainitaan erilliseksi oikeuslähteiden ryhmäksi. Tällöin on otettava huomioon oikeusperiaatteiden kaksinaismerkitys. Yhtäältä ne voivat olla pintatasolla sijaitsevia, ratkaisutoiminnassa sovellettavia normeja tai toisaalta oikeuskulttuuriin ja oikeuden syvärakenteeseen kuuluvia normatiivisia ainesosia.⁷⁵

Laakso jakaa oikeuslähteet *auktoritatiivisiin oikeuslähteisiin ja muihin hyväksyttäviin päätösperusteisiin*. Auktoritatiiviset oikeuslähteet hän jakaa edelleen *legalisoituihin* ja *institutionalisoituihin* oikeuslähteisiin. Auktoritatiiviset oikeuslähteet ovat oikeuslähteitä, jotka pitää tai yleensä tulee ottaa huomioon oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. Ensisijainen legalisoitu oikeuslähde on kirjoitettu laki. Perus-

⁷² Aarnio 1989, 218–219. Ks. Aarnion nimeämistä juridisista perusteista tarkemmin s. 223 ss.

⁷³ Tuori 2003, s. 44–46. Kiperä tilanne tai aukkotilanne on kyseessä silloin, kun tuomarilla tai muulla oikeudellisen ratkaisun tekijällä ei ole tarjolla ratkaisuohtetta oikeusjärjestyksessä. Ks. tällaisesta säätelemättömästä tilanteesta esim. Makkonen 1981, luku III/D.

⁷⁴ Laakso 1990, s. 69.

⁷⁵ Tuori 2003, s. 47–49. Ks. tarkemmin oikeusperiaatteiden asemasta eri oikeuden tasoilla ja niiden keskinäisistä suhteista Tuorin teoksesta. Yhtäältä oikeusperiaatteet pinnanalaisten tasojen osina ovat riippuvaisia pintatasosta ja toisaalta taas niillä on osuutensa oikeusjärjestyksen pintatason kehityksessä.

tuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämän oikeusvaltioperiaatteen mukaan myös muilla kuin julkisen toiminnan harjoittajilla⁷⁶ on velvollisuus noudattaa lakia. Lain käsite voidaan ymmärtää eduskunnan säätämäksi laiksi tai koskemaan oikeusjärjestystä yleensä.⁷⁷ Hallintomenettelyn lakisidonnaisuus ilmenee hallintolain (434/2003) 45 §:ssä: päätös on perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mitä säännöksiä on sovellettu.

Toinen legalisoitu oikeuslähde on maan tapa, jonka säädösperusta on oikeudenkäymiskaaren (OK 4/1734) 1.11 §:ssä: ”Tuomarin pitää tarkoin tutkia lain oikeata tarkoitusta ja perustusta sekä tuomita sen mukaan, mutta ei vastoin sitä, oman mielensä mukaan. Maan tapa, jos se ei ole kohtuuton, olkoon hänellä myös ohjeena tuomitessansa, kun säädettyä lakia ei ole”.⁷⁸ Edellä mainitut kaksi legalisoitua oikeuslähdettä ovat vahvasti velvoittavia. Näiden pakottavien oikeuslähteiden sivuuttaminen merkitsee sitä, että virkamies syyllistyy virkavirheeseen eikä päätös ole lainmukainen. Silloin päätös kumotaan muutoksenhaussa.⁷⁹

Institutionalisoituja oikeuslähteitä käytetään silloin, kun ratkaisun tekeminen ei ole mahdollista pelkästään legalisoitujen oikeuslähteiden perusteella. Näihin vakiintuneisiin oikeuslähteisiin kuuluvat oikeuskäytännön ilmaisemat oikeusohjeet ja lainsäätäjän tarkoitus, joka monesti ilmenee lainvalmistelutöistä. Aarnio esittää lainvalmistelumateriaalin käytön ohjeeksi ja merkityksen tulkitsemiseksi eräänlaisen säännön: mitä lähempänä jokin aineisto on eduskunnan päätöksentekoa, sitä suurempi on sen relevanssi, kun tulkitaan lainsäätäjän tarkoitusta⁸⁰.

Sitovuudeltaan institutionalisoidut oikeuslähteet ovat heikosti velvoittavia, mikä tarkoittaa sitä, että ne yleensä tulee ottaa huomioon vaikka poikkeaminen onkin mahdollista erityisen painavan syyn vuoksi. Virkamies ei siis syyllisty virkavir-

⁷⁶ Muilla kuin julkisen toiminnan harjoittajilla tarkoitetaan kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia fyysisiä ja juridisia henkilöitä.

⁷⁷ Jyräki 2000, s. 67.

⁷⁸ Maan tapa tai tavanomainen oikeus tarkoittaa lyhyesti määriteltynä määrättyllä oikeudenalalla vakiintunutta käytäntöä tai tapaa. Ks. esim. Siltala 2003, s. 272.

⁷⁹ Laakso 1990, s. 63–66.

⁸⁰ Aarnio 1989, s. 227.

heeseen jättäessään soveltamatta näitä oikeuslähteitä, mutta päätös voi kylläkin muutoksenhaussa muuttua. Yleensä lainsoveltajan on kuitenkin tunnettava ja myös käytettävä institutionaalisia oikeuslähteitä päätöksen perusteluissa.⁸¹

Auktoritatiivisten oikeuslähteiden lisäksi päätöserusteluissa voidaan käyttää muitakin *oikeudellisia ja hyväksyttäviä päätöserusteita*. Näiden sallittujen asiaargumenttien käyttö tulee relevantiksi etenkin tilanteissa, joissa lain säännökset ovat tulkinnanvaraisia tai kun lainsäätäjän tarkoitusta ei pystytä selvittämään taikka kun oikeuskäytäntö ei anna tukea päätöksen perusteluille. Tällöin päätöksentekijä saa käyttää sallittuja oikeuslähteitä, mutta ei voi perustella päätöstään pelkästään niillä. Päätöksen perusteiden on tukeuduttava auktoritatiivisiin, erityisesti legalisoituihin, oikeuslähteisiin.⁸²

2.5.3 Oikeuseriaatteet ratkaisuperusteina

Ratkaisutilanteissa sovellettava säädösteksti saa merkityksensä, kun eri ratkaisuvaihtoehtojen puolesta puhuvia argumentteja punnitaan keskenään. Näitä argumentteja ovat mm. oikeuseriaatteet, säädösten esityöt ja säädöstekstin kielellinen tulkinta. Oikeuseriaate vaikuttaa siis ratkaisun sisältöön, mutta huomioon on otettava myös muut merkitykselliset ratkaisuperusteet. Kun ratkaisuun vaikuttavien argumenttien suhteellista painoarvoa punnitaan keskenään, voidaan tästä näkökulmasta katsottuna oikeuseriaatteita pitää samanarvoisia kuin muitakin ratkaisuperusteita.⁸³

Mielityinen kuitenkin katsoo, että ”oikeuseriaatteiden painoarvo ratkaisuperusteena lienee yleisesti heikompi kuin auktoritatiivisten oikeuslähteiden”. Lisäksi ”niitä näytetään pidettävän reaalisia argumentteja painavampina ratkaisuperusteina”. Oikeuseriaatteiden yleisestä painoarvosta ratkaisuperusteena ei voida antaa mitään yleispätevää ohjetta, sillä niiden oikeuslähdeperusta vaihtelee voimakkaasti. Osa periaatteista on kirjattu lakiin ja osa nauttii institutionaalista tukea, sitäkin hyvin eri laajuisesti. Oikeuseriaatteiden painoarvoon ratkaisutilanteissa vaikutta-

⁸¹ Laakso 1990, s. 66–67.

⁸² Laakso 1990, s. 67–69. Ks. myös Aarnio 1989, s. 220 ja Siltala 2003, s. 362–363.

⁸³ Mielityinen 2006, 73–75.

vat myös niiden yleinen hyväksyttävyyys ja vakuuttavuus.⁸⁴ Oikeusperiaatteet ovat siis tilannesidonnaisia argumentteja, joiden sisällöllinen painoarvo tai tärkeys ilmenee vasta konkreettisessa soveltamistilanteessa.

Laakso on tarkastellut oikeusperiaatteiden oikeuslähdeopillista asemaa. Silloin, kun periaate sisältyy kirjoitettuun lakiin tai tavanomaiseen oikeuteen, se on auktoritatiivinen oikeusperiaate ja siten vahvasti velvoittava oikeuslähde. Heikosti velvoittavan oikeuslähteen aseman periaate saa silloin, kun se ilmenee ratkaisunormina ennakkopäätöksessä. Sallittuna oikeuslähteenä periaate toimii tulkinnallisena asia-argumenttina. Tällaisissa tilanteissa periaate täsmentää ja/tai täydentää tilanteessa esiintyvien oikeussäntöjen tulkintaa ja soveltamista.⁸⁵

Pöyhösen mukaan oikeusperiaatteet voivat soveltamistilanteessa esiintyä kahdessa eri yhteydessä. Ensinnäkin periaate voi toimia itsenäisenä ratkaisunormina silloin, kun on kyseessä ns. kiperä tapaus eli aukkotilanne sääntöjen näkökulmasta. Toiseksi periaatteet voivat soveltamistilanteessa esiintyä yhdessä sääntöjen kanssa. Tällöin ne ohjaavat ratkaisuntekoa ratkaisunormiin, Pöyhösen sanoin ”sääntöön viittaava argumentti siirtää harkinnan ”kiskoille”, joita pitkin sen on kuljettava”. Toisaalta sääntöä ja periaatetta voidaan joutua käyttämään myös rinnakkain, toisiaan täydentävinä ratkaisunormeina.⁸⁶

Siltalan mukaan vahvaa yhteisöllistä hyväksyntää nauttivat oikeusperiaatteet voivat muuntua säännönkaltaisiksi ratkaisuargumenteiksi, kun ne täsmentyvät tuomioistuinten ja muiden viranomaisten ratkaisukäytännössä. Silloin ne saavat vähitellen säännönkaltaisia systeemisiä ominaisuuksia ja ehdotonta velvoittavuutta enemmän-tai-vähemmän luonteisen sovellettavuuden sijaan. Myös niiden institutionaalinen tuki yhteiskunnassa vahvistuu. Toisaalta oikeusperiaate voi myös menettää institutionaalista tukeaan ja merkitystä ratkaisuperusteena esimerkiksi siitä syystä, että yhteiskunnalliset arvostukset muuttuvat.⁸⁷

⁸⁴ Mielityinen 2006, s. 107–108.

⁸⁵ Laakso 1990, s. 129.

⁸⁶ Pöyhönen 1988, s. 65–68.

⁸⁷ Siltala 2003, s. 378–380.

Oikeusperiaatteiden oikeudellinen ratkaisuarvo määrittyy siis tilannekohtaisesti suhteessa yksittäiseen käsillä olevaan oikeustositseikastoon. Oikeusperiaatteet eivät siten ole lukittavissa tietyn oikeudellisen systematiikan osaksi, jossa eri ratkaisuperusteiden keskinäissuhteet ovat ennalta määriteltävissä tiettyjen konfliktinratkaisunormien avulla. Tietyn punnintaratkaisun tulosta ei voida yleistää yleiseksi ohjeeksi sovellettaviksi muissa oikeusperiaatteiden punnintatilanteissa.⁸⁸

Periaatteiden soveltamisessa esiin tulleita ristiriitoja ei voida ratkaista muodollisten ratkaisusääntöjen nojalla – kuten erityislaki syrjäyttää yleislain –, vaan oikeusharkinnassa periaatteiden arvoisällön painoarvo ja konkreettiset olosuhteet ovat merkityksellisiä. Periaatteet toimivat yhtenä ratkaisuperusteena siinä missä muutkin merkitykselliset ratkaisuperusteet.⁸⁹

⁸⁸ Siltala 2003, s. 368–370. Siltala huomauttaa, että oikeusperiaatteet voivat tietyissä tapauksissa saada etusijan toisiin periaatteisiin nähden riippuen oikeudellisesta tulkintamatriisista. Siltalan mukaan perusoikeuskeskeisessä laintulkintaopissa perusoikeuksille annetaan suurempi painoarvo punnintatilanteessa muihin mahdollisiin periaatteisiin nähden. Lisäksi perusoikeudet keskenään ovat oletetusti jonkinlaisessa tärkeysjärjestyksessä keskenään: esimerkiksi oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen asetuu kulttuurillisten perusoikeuksien edelle.

⁸⁹ Mielityinen 2006, s. 74–75.

3 SUHTEELLISUUSPERIAATE VIRANOMAISTEN TOIMINTAA OHJAAVANA YLEISPERIAATTEENA

3.1 Suhteellisuusperiaatteen tie yleiseksi hallinto-oikeudelliseksi periaatteeksi

Suhteellisuusperiaatetta voidaan kutsua yleiseksi hallinto-oikeudelliseksi periaatteeksi. Kutsumalla jotakin periaatetta ”yleiseksi”, taustalla on oikeusteoreettisia ja kielenkäytön traditioon liittyviä syitä.⁹⁰ Kuten oikeusperiaatteen käsitteestä, myös niiden yleisyydestä on esitetty erilaisia näkemyksiä. Yleisyyden kriteereinä on pidetty periaatteen esiintymistiheyttä eri oikeudenaloilla, periaatteen piiriin kuuluvien ilmiöiden lukumäärää, periaatteen abstraktiotasoa ja sitä, kuinka monissa oikeusjärjestyksissä periaate on havaittu.⁹¹ Yleiset oikeusperiaatteet liittyvät aina tiettyyn oikeudelliseen maailmankuvaan ja sen säännönmukaisuuksiin sekä rakennekokonaisuuteen⁹². Yleiset oikeusperiaatteet voidaan luokitella oikeusaloittain, jolloin puhutaan valtio- ja valtiosääntöoikeudellisista periaatteista, prosessiperiaatteista, rankaisuperiaatteista, yksityisoikeudellisista periaatteista ja hallintotoiminnan periaatteista. Tämä on toki vain yksi luokittelumalli.⁹³

Suhteellisuusperiaate on ollut ohjenuorana julkisen vallan käyttäjille jo 1900-luvun alkupuolelta saakka. K. J. Ståhlbergin tuotannossa suhteellisuusperiaate ilmenee mm. pakkokeinojen käytön yhteydessä. Ståhlbergin mukaan, kun asiaa ei ole laissa järjestetty, on ”yleisenä vaatimuksena noudatettava suhteellisuuden vaatimusta, ei saa käyttää kovempaa pakkoa, kuin tarkoitetun tuloksen saavuttamiseksi on tarpeen”.⁹⁴ Lisäksi tuotettaessa henkilö pakolla oikeuden eteen ei hänen vapauden rajoitusta saa ulottaa pitemmälle kuin tuottamisen tarkoituksen saavuttaminen vaatii⁹⁵, ja mielisairaita on mahdollisuuksien mukaan kohdeltava pakkokeinoilla⁹⁶.

⁹⁰ Tähti 1995, s. 49.

⁹¹ Tähti 1995, s. 62. Oikeusperiaatteiden yleisyyttä on yksityiskohtaisemmin käsitelty mm. Makkonen teoksessaan Oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmia, 1981.

⁹² Makkonen 1981, s. 200.

⁹³ Makkonen 1981, s. 180–181.

⁹⁴ Ståhlberg 1928, s. 354.

⁹⁵ Ståhlberg 1928, s. 382.

⁹⁶ Ståhlberg 1931, s. 471.

Veli Merikoski on ollut merkittävä tutkija hallintoharkintaa ohjaavien periaatteiden kehittämisessä ja luotsaamisessa suomalaiseen hallintokulttuuriin. Merikosken työtä hallinto-oikeudellisten periaatteiden kehittäjinä jatkoivat mm. Timo Konstari ja Kaarle Makkonen. Merikosken teos *Vapaa harkinta hallinnossa* toi alun perin ranskalaisen opin harkintavallan rajoitusperiaatteista (*detournement du pouvoir*) suomalaiseen tutkimustyöhön ja hallinto-oikeudelliseen lainkäyttöön. Sitten näitä harkintavallan rajoitusperiaatteita, joihin suhteellisuuden lisäksi luetaan objektiivisuus, tarkoitussidonnaisuus ja yhdenvertaisuus, on Suomessa kutsuttu hallinto-oikeuden yleisiksi periaatteiksi.⁹⁷

Merikoski katsoi, että suhteellisuusperiaate on yksi objektiviteettiperiaatteen sovellutus tai alalaji. Objektiviteettiperiaate edellyttää, että viranomaisten tekemät ratkaisut ovat objektiivisesti perusteltavissa ja puolustettavissa eivätkä niihin ole vaikuttaneet asiaankuulumattomat sivuvaikuttimet.⁹⁸ Hän antoi suhteellisuusperiaatteelle korostuneen aseman erityisesti vapaaharkintaisessa hallintotoiminnassa. Vapaa harkinta tai tarkoituksenmukaisuusharkinta ei merkitse samaa kuin mielivalta, eli päätöksentekijän henkilökohtaiset mieltymykset, mielihohteet tai sattumanvaraisuudet päätökseen vaikuttavina tekijöinä. Myös vapaaharkintaista päätöksentekoa ohjaavat ja rajoittavat erilaiset periaatteet.⁹⁹ Konstari onkin sanonut, että sellaiset päätökset, jotka ovat hallintoharkintaa rajoittavien periaatteiden vastaisia, ovat mielivaltaisia.¹⁰⁰

Suhteellisuusperiaatteen asema korostui myös hallintopakkoa käytettäessä, esimerkiksi poliisin voimakeinojen käytössä. Hallintotoimen ankaruusaste tuli sopeuttaa toimen yleisen laadun ja kulloinkin kysymyksessä olevan intressin tärkeyden mukaiseksi, ja sen tuli olla toimen tavoitteisiin nähden kohtuullisessa ja järjel-

⁹⁷ Tuori 2003, s. 119. Ks. myös Niemivuo – Keravuori 2003, s. 118. Nykyään johtaviin hallinto-oikeuden periaatteisiin voidaan lukea myös hallinnon lainalaisuuden periaate ja luottamuksen-suojaperiaate.

⁹⁸ Merikoski 1958, s. 68.

⁹⁹ Merikoski 1958, s. 1–3. Vapaaharkintaisessa päätöksenteossa voidaan päätyä useampaan kuin yhteen oikeudellisesti sallittuun ratkaisuun. Sidottua hallintotoiminta on silloin, kun oikeusnormi selvästi osoittaa, millainen päätös viranomaisen on annettava tai miten kyseisessä tilanteessa on meneteltävä.

¹⁰⁰ Konstari 1979, s. 7.

lisessä suhteessa. Merikoski kuitenkin huomautti, että suhteellisuusperiaate vaikuttaa oikeuselämässä ja hallinnossa yleisemminkin.¹⁰¹

1900-luvun alkuvuosikymmeninä, jolloin oppi harkintavallan väärinkäytöstä alkoi saada jalansijaa suomalaisissa tuomioistuimissa, päätösten perusteluissa ei yleensä eksplisiittisesti ilmaistu suhteellisuusperiaatetta. Silti päätöksistä oli havaittavissa suhteellisuusperiaatteen vaikutus ratkaisuun.¹⁰² Oikeuskäytännössä harkintavallan väärinkäytökset loukkasivat yleensä tarkoitussidonnaisuutta tai yhdenvertaisuutta, jolloin näillä kahdella periaatteella oli enemmän käyttöarvoa kuin suhteellisuus- tai objektiviteettiperiaatteilla. Ratkaisutilanteissa periaatteet saattavat kuitenkin kombinoitua toisiinsa, ja päätöksenteossa on otettava huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat.¹⁰³

Suhteellisuusperiaate on muotoutunut oikeuskäytännössä ja hallinto-oikeudellisessa doktriinissa ja sitä kautta vakiinnuttanut asemansa yhdeksi hallinto-oikeudelliseksi periaatteeksi. Tuomioistuimet ja ylimmät laillisuusvalvojat viittaavat nykyään valvontakäytännössään myös suhteellisuusperiaatteeseen ja muihin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin. Alun perin yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden funktiona oli siis viranomaistoiminnan harkintavallan käytön rajoittaminen. Nykyään nämä periaatteet ohjaavat viranomaistoimintaa yleensäkin. Ne ohjaavat oikeussääntöjen soveltamista ja tulkintaa silloinkin, kun viranomaisen päätösvalta on säännelty täsmällisesti.¹⁰⁴

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet on turvattava lailla, mikä tarkoittaa sekä menettelyllisten oikeusturvatakeiden että hyvää hallintoa koskevien laadullisten vaatimusten säätämistä laintasoisesti. Hallintolaki on yksi tätä vaatimusta toteuttavista laeista.¹⁰⁵ Suhteellisuusperiaate sai laintasoisen ase-

¹⁰¹ Merikoski 1958, s. 75.

¹⁰² Konstari 1979, s. 65.

¹⁰³ Konstari 1979, s. 73–75.

¹⁰⁴ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 118–119.

¹⁰⁵ Hallintolain 2 luvun mukaiset hyvän hallinnon perusteet ovat hallinnon oikeusperiaatteiden (6§) lisäksi oikeusturvan, palvelujen laadun ja tuloksellisuuden edistäminen (1§), palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (7§), neuvonta (8§), hyvän kielenkäytön vaatimus (9§) sekä viranomaisten yhteistyö (10§). Lista ei ole kuitenkaan tyhjentävä. Myös käsittelyn viivytyksettömyys (23§), esteellisyysperusteiden huomioonottaminen (27–30§), oikeus tulla kuulluksi (34§) ja oikeus saada perusteltu päätös (45§) voidaan lukea hyvän hallinnon perusteisiin. Tosiasiallista tai välitöntä julkista valtaa sisältävät toiminnot on säänneltävä riittävän täsmällisesti ja asianmukaisesti; se luo

man hallintolain 6 §:ssä, minkä lisäksi suhteellisuusperiaatteesta on säädetty myös useissa erityislaeissa.

3.2 Ilmenemismuodot

3.2.1 Suhteellisuusperiaate lainsäädäntötyössä

Suhteellisuusperiaate ulottaa vaikutuksensa lainsäädäntöön. Erityisesti se tulee esille arvioitaessa sellaista lakiehdotusta, jolla mahdollisesti puututaan perustuslailla turvattuihin perusoikeuksiin. Sellainen lakiehdotus, joka loukkaa jotakin perusoikeutta, on asetettava ns. perusoikeuksien rajoitustestiin. Kyseisen testin avulla tarkastetaan, täyttääkö perusoikeusrajoitus kaikki testin edellytykset ja voidaanko se siten säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tämä perusoikeuksia koskevien lakiehdotusten asettaminen ns. perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testiin on vakiintunut käytäntöön vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen.¹⁰⁶

Suomessa eduskunnan perustuslakivaliokunta harjoittaa ennakkollista normikontrollia, jossa yleisellä tasolla arvioidaan lakiehdotusten suhdetta perusoikeuksiin ja/tai perustuslain muihin säännöksiin.¹⁰⁷ Seitsemänkohtainen rajoitusedellytysten luettelo on muotoiltu perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössä, ja perusoikeusrajoitusten tulee täyttää kaikki seitsemän edellytystä samanaikaisesti, jotta laki voitaisiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Suhteellisuusvaatimuksen lisäksi lakiehdotuksen on täytettävä seuraavat kuusi vaatimusta, jotta se voitaisiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä: hyväksyttävyyden, ydinalueen koskemattomuuden, täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden, oikeus- turvan, ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen sekä lailla säätämisen vaatimus.¹⁰⁸

osaltaan varmuutta siitä, että julkinen hallinto toimii hyvän hallintotavan mukaisesti. Toisaalta asianomaisten henkilöiden ammattitaito ja sopivuus tehtäväänsä sekä toiminnan valvonta edesauttavat hyvän hallinnon perusteiden toteutumista.

¹⁰⁶ Viljanen 2001, s. 48.

¹⁰⁷ Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

¹⁰⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 4–5.

Perustuslakivaliokunta luonnehti perusoikeusrajoitukselle asetettavaa suhteellisuusvaatimusta perusoikeusuudistuksen yhteydessä seuraavasti (PeVM 25/1994 vp, s. 5):

”Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.”

Rajoitusten välttämättömyyden arvioinnissa pyritään arvioimaan sitä, miten eri vaihtoehdot rajoituskeinot vaikuttavat yksilön oikeuksiin ja kuinka tehokkaita ne ovat tavoitteen saavuttamiseksi. Mahdollisten vaikutusten arvioiminen perustuu usein oikeusvertaileviin tietoihin; etukäteen ei voida tietää, miten jokin rajoitus tulee tosiasiasa vaikuttamaan käytännössä. Riittävää onkin, että keino on objektiivisesti arvioiden todennäköisesti tavoitteen saavuttamiseen soveltuva ja vähiten perusoikeuteen puuttuva ja siten tehokkain.¹⁰⁹

Perusoikeusrajoituksen suhteellisuusvaatimuksen täytyminen edellyttää perusoikeuden takaamien intressien ja perusoikeuden rajoittamisen taustalla olevien intressien keskinäistä punnintaa. Punninnan taustalla vaikuttavat yhteiskunnalliset arvostukset, mutta voidaan sanoa, että mitä vahvempi institutionaalinen tuki¹¹⁰ intressin taustalla on, sitä vahvempi sen painoarvo on punninnassa.¹¹¹

On huomattava, että vaikka jonkin lain sisältämä perusoikeusrajoitus olisikin läpäissyt testin eli täyttäisi kaikki seitsemän edellytystä, ne on vielä otettava erikseen huomioon konkreettisesti lain *soveltamistilanteessa*. Lainsäädäntöprosessissa suhteellisuusperiaatteen täyttymistä arvioidaan vasta abstraktilla tasolla, mutta siinä ei välttämättä pystytä huomioimaan niitä mahdollisia ongelmia, joita suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta voi ilmetä lainsoveltamistilanteessa. Tällöin suh-

¹⁰⁹ Viljanen 2001, s. 213–214.

¹¹⁰ Institutionaalisella tuella tarkoitetaan tässä perustuslakia, perustuslain esitöitä tai valtiosääntöoikeudellista institutionalisoitua käytäntöä, kuten perustuslakivaliokunnan käytäntöä.

¹¹¹ Viljanen 2001, s. 210–211.

teellisuusvaatimus voi edellyttää esimerkiksi lakiin sisältyvien perusoikeuksiin puuttumiseen oikeuttavien toimivaltasäännösten supistavaa tulkintaa.¹¹²

Tuore esimerkki lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden ja perusoikeuksien rajoittamisen laajuudesta on perustuslakivaliokunnan arviointi hallituksen esityksestä sähköisen viestinnän tietosuojalaksi. Hallituksen esityksessä (48/2008 vp) ehdotettiin muutettavaksi sähköisen viestinnän tietosuojalakia mm. siten, että yhteisötilaajalla olisi tietyin edellytyksin oikeus käsitellä sähköisen viestinnän tunnistamistietoja maksullisen tietoyhteiskunnan palvelun tai viestintäverkon luvattoman käytön, viestintäpalvelun ohjeen vastaisen käytön ja yrityssalaisuuksien paljastamisen selvittämiseksi. Kyseessä on siis yksityisen, usein työnantajan, oikeudesta käsitellä tietyin edellytyksin toisen yksityisen ja kolmannen tahon välistä sähköistä viestintää, jolloin työnantaja itse ei ole luottamuksellisen viestinnän osapuoli.

Perustuslakivaliokunta arvioi lakiehdotusta perustuslain 10 §:ssä turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden ja 18 §:ssä suojatun elinkeinovapauden sekä suhteellisuusvaatimuksen kannalta mm. seuraavasti (PeVL 29/2008 vp):

- on arvioitava sitä, millainen tietojensaantitarve yksityisellä on sääntelyn tavoitteiden kannalta. Tietojensaantioikeuden ulottaminen vain *välttämättömiin* ja *oikeasuhtaisiin* tietoihin ei ole ongelmallista perustuslain 10 §:n kannalta.
- yhteisötilaajalla ei tule olla oikeutta aloittaa viestien tunnistamistietojen käsittelyä ennen kuin se on käyttänyt kaikki tarpeelliset muut lain sallimat tietohallinnolliset keinot, joilla voidaan estää yrityssalaisuuksien paljastaminen. Sen tulee olla *viimesijainen* keino.
- käsittely on sallittua ainoastaan sen *tarkoituksen vaatimassa laajuudessa* eikä käsittelyllä voida rajoittaa luottamuksellisen viestin suojaa enempää kuin on *välttämätöntä*.
- suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta perustuslakivaliokunta korostaa yrityssalaisuuksien paljastamisen selvittämisessä sitä, että työnantajana oleva yhteisötilaaja voi käsitellä vain sellaisten käyttäjiensä tunnistamistietoja, joille tämä on antanut pääsyn tai joilla muutoin on yhteisötilaajan hyväksymällä tavalla pääsy yrityssalaisuuksiin.

¹¹² Viljanen 2001, s. 225.

Seuraavassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa oli kyse perustuslain 15 §:stä ja siitä, rajoittaako metsälaki ja sitä tarkentava ministeriön päätös perusoikeuksiin kuuluvaa omaisuuden suojaa ja metsänomistajan omistusoikeutta. Metsälain 5 §:n 4 momentin mukaan metsätalousasioissa toimivaltainen ministeriö voi antaa tarkempia yleisiä määräyksiä kasvatushakkuussa jätettävän puuston vähimmäismäärästä ja laadusta sekä uudistushakkuun edellytyksistä. Metsänomistaja totesi valituksessaan, että maa- ja metsätalousministeriön päätös (224/1997) metsälain soveltamisesta on ristiriidassa Suomen perustuslain kanssa, jolloin ko. säännöstä ei olisi saanut soveltaa. Hän katsoi myös, että koska metsälaki ei sisällä sellaista yksiselitteistä määrittelyä käsitteelle riittävä, jota perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää, se olisi tullut säätää perustuslainsäätämisyksityksessä.

Tällä ratkaisulla haluan korostaa nimenomaan sitä, että vaikka lait ovat käyneet perusoikeuksien rajoittamistestissä, jokaisessa yksittäisessä *soveltamistilanteessa* on otettava perusoikeudet ja niiden rajoittaminen uudelleen huomioon.

KHO 2008:66: Sovellettaessa metsälain ja sen perusteella annetun maa- ja metsätalousministeriön päätöksen säännöksiä erityisestä syystä, jonka perusteella uudistushakkuu saatiin tehdä, vaikka puusto ei ollut saavuttanut riittävää järeyttä tai ikää, oli otettava huomioon metsien kestävä hoito ja käyttöä koskevan sääntelyn tavoitteet. Metsänomistajan uudistushakkuun perusteeksi esittämä yksityistaloudellinen kannattavuus ei ollut tällainen erityinen syy. Metsäkeskuksen metsälain ja siinä uudistushakkuun tekemiselle säädettyjä edellytyksiä tarkentavan ministeriön päätöksen nojalla antama käsittelykielto, vaikka se toistaiseksi esti metsänomistajaa käyttämästä metsätalousta osin metsänkäyttöilmoituksensa mukaisesti, ei ollut epäsuhteessa niihin tavoitteisiin nähden, joiden saavuttamista silmällä pitäen kielto oli annettu. Metsänomistajalle kiellon vuoksi aiheutuva rasitus ei ollut kohtuuton.¹¹³

Perustuslakivaliokunta arvioi metsälakia koskevaa hallituksen esitystä lausunnossaan (PeVL 22/1996 vp), että omaisuuden käyttövapauden rajoittamisen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa omaisuudensuojaan. Rajoituksen suhteellisuutta on arvioitava siltä kannalta, loukkaako se omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin,

¹¹³ Selostus on peräisin Finlex-tietopankista.

kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotuksen mukaiset hakkuuta koskevat rajoitukset ja puuston uudistamisveloitteet olivat oikeasuhtaiset kansantaloudelle tärkeään metsätalouden turvaamisintressiin ja metsäomaisuuden yksityistaloudellisiin hyödyntämismahdollisuuksiin nähden, joten tapauksessa voitiin soveltaa metsälain ja maa- ja metsätalousministeriön päätöksen ilmentäviä oikeusohjeita. Tässä Korkeimman oikeuden ratkaisussa siis Suomen kansantaloudellisen edun mukainen metsien jatkuvasti mahdollisimman suuri puun tuotto oli tärkeämpi ja suhteessa painavampi intressi kuin valittajan oikeus omaisuutensa käsittelyyn.

3.2.2 Hallintolaki

Hallintolaki on hallinnon toimintaa sääntelevä yleislaki, jonka säännökset tulevat lähtökohtaisesti aina sovellettaviksi viranomaistoiminnassa. Hallintolain 5 §:n 1 momentissa säädetään, että ”jos muussa laissa on tästä poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemasta.” Oikeusjärjestelmän yhtenäisyys tukee kuitenkin sitä kantaa, että perussäännökset ovat hallintolaissa ja erityislainsäännökset täydentävät näitä säännöksiä¹¹⁴. Hallintolain 2 luvun 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista seuraavasti: ”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

Hallintolakia valmisteltaessa syntyi erimielisyyttä siitä, oliko hallinnon oikeusperiaatteita edes tarpeen kirjata lainsäädäntöön niiden kuuluessa oikeusjärjestykseen muutenkin. Hallintovaliokunta totesi mietinnössään (HaVM 29/2002 vp, s. 8/I), että on perusteltua kirjata viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat yleiset periaatteet lakiin. Sillä tavoin niille voidaan antaa enemmän merkitystä käytännön hallintotoiminnassa. Lainvalmistelussa pyrittiin tarkoituksellisesti niukkaan ilmaisuun, mutta periaatteiden muotoilulla ei ollut tarkoitus vaikuttaa oikeuskäytännön kehittymiseen ja periaatteiden täsmentymiseen eri soveltamistilanteissa. Lisäksi

¹¹⁴ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 112.

valiokunta totesi, että periaatteiden muotoilulla muistutetaan lain soveltajia siitä, että ne on otettava huomioon myös yksittäisissä soveltamistilanteissa.

Hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteita on siis noudatettava viranomais-toiminnassa yleisesti. Hyvän hallinnon perusteiden lähtökohtaisena pyrkimyksenä on asettaa viranomaisten toiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset.¹¹⁵ Kiellettyä ei siten ole antaa asiakkaille enemmän tai laadukkaampaa palvelua kuin laki edellyttää. Hyvän hallinnon perusteiden soveltaminen ei rajoitu koskemaan vain yksityisten ennakkollisten oikeusturvatakeiden sääntelyä, vaan ne ohjaavat viranomaistoimintaa yleisesti lähes kaikissa hallintoasioihin, hallintosopimuksiin, hallintokanteluihin sekä tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvissä menettelyissä.¹¹⁶

Hallintoasia käsitteenä sisältää kaikki ne viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät hallinnollisen ratkaisun tekemiseen.¹¹⁷ Hallintosopimus on määritelty hallintolain 3 §:n 1 momentissa viranomaisen toimivaltaan kuuluvaksi sopimukseksi julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimukseksi, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Hallintolain 3 §:n 2 momentissa lisäksi säädetään, että hallintosopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita. Hallintokantelulla taas tarkoitetaan hallinnon laillisuutta valvovalle toimielimelle osoitettua ilmoitusta tai ilmiantoa viranomaisen tai virkatoimen virheellisyydestä tai laiminlyönnistä.¹¹⁸ Hallituksen esityksen perusteluissa hallintokanteluasioita käsiteltäessä hyvän hallinnon perusteiden noudattamisella tarkoitetaan ensisijaisesti hallinnollisten periaatteiden noudattamista¹¹⁹. Tosiasiallisella hallintotoiminnalla tarkoitetaan esimerkiksi opetuksen antamista, hoitotoimenpiteitä tai poliisin toimintaa, joka voi sisältää myös julkisen vallan ja välittömien voimakeinojen käyttöä.¹²⁰

¹¹⁵ HE 72/2002 vp, s. 33 ja 54.

¹¹⁶ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 91.

¹¹⁷ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 92–93. Hallinnollinen ratkaisu voi olla nimenomainen hallintopäätös, esitys, lausunnon antaminen tai suunnitelman hyväksyminen. Lisäksi hallintoasiaksi voidaan ymmärtää viranomaisen sisäiset asiat, kuten ohjesäännön hyväksyminen. Hallintoasiat voidaan jakaa viranomaisaloitteiseen ja hallinnon asiakkaan alullepanemaan asiaan, jolloin niiden oikeusvaikutukset saattavat olla erilaisia. Lainsäädäntötoimet ja yleisten oikeussääntöjen antaminen eivätkä tosiasialliset hallintotoimet ole käsitteellisesti hallintoasioita, mutta hallintolain säännökset soveltuvat niihin osittain esimerkiksi hyvän hallinnon perusteiden osalta.

¹¹⁸ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 99.

¹¹⁹ HE 72/2002 vp, s. 53/I.

¹²⁰ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 100.

Suhteellisuusperiaatteella on tärkeä merkitys erityisesti niiden viranomaisten toiminnassa, joilla on oikeus voimakeinojen käyttöön.¹²¹ Lisäksi suhteellisuusperiaatteen merkitys korostuu harkittaessa hallinnon asiakkaaseen kohdistuvia epäedullisia toimia, kuten työsuojelu- ja rakennusvalvonnassa tai harkittaessa virkamieheen kohdistuvia kurinpitotoimia.¹²² Virkamiehen vähäinenkin virhe voi tulla arvioitavaksi esimerkiksi tuottamuksellisena virkarikoksena tai kurinpidon kohteena.¹²³ Kurinpitovirastoissa on noudatettava suhteellisuusperiaatetta. Virkamieheen kohdistetut toimenpiteet on valittava ja mitoitettava niin, että seuraamus on oikeasuhtainen virkamiehen moitittavaan menettelyyn nähden¹²⁴. Virkavastuun toteuttamista sääntelevät virkamieslain lisäksi rikoslaki, vahingonkorvauslaki sekä erityislakien sisältämät virkavastuusäännökset.

Hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät lainkäyttö¹²⁵, esitutkinta¹²⁶, poliisitutkinta¹²⁷ ja ulosotto¹²⁸ sekä sotilas- ja virkakäskyasiat. Lisäksi lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät ylimpien laillisuusvalvojen harjoittama laillisuusvalvonta.¹²⁹

Hallintolain mukainen organisatorinen soveltamisala on toissijainen asialliseen soveltamisalaan nähden, koska pääsääntöisesti soveltamisalan laajuus määräytyy

¹²¹ Voimakeinoilla tarkoitetaan virkamiehen toimivaltaa virkatehtävässään käyttää fyysistä ruumiinvoimaa tai erilaisia apuvälineitä virkatehtävänsä toteuttamiseksi (Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 277). Voimakeinojen käyttöön voivat olla oikeutettuja myös tietyt yksityiset tahot. Ks. esim. Laki järjestyksenvalvojista (533/1999, 9 §) ja Merimieslaki (423/1978, 74 §).

¹²² Niemivuo – Keravuori 2003, s. 125–126.

¹²³ Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Lisäksi 14 §:n 3 momentissa edellytetään virkamiehen käyttäytymisen asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Asianmukainen virkatehtävien suorittaminen edellyttää myös suhteellisuusperiaatteen noudattamista.

¹²⁴ Bruun – Mäenpää – Tuori 1988, s. 181.

¹²⁵ Lainkäytöllä tarkoitetaan oikeudenkäyntiä riita- ja rikosasiassa sekä hallintolainkäyttöä.

¹²⁶ Esitutkinta on poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen oikeudenkäynnin edellä erillisesti suoritettava selvitysten hankkimista siitä, onko varsinaisen oikeudenkäynnin vireille panemiseen riittävää aihetta.

¹²⁷ Poliisitutkinta on muuta poliisin toimitettavaksi säädettyä tutkintaa kuin rikoksen johdosta toimitettava esitutkinta.

¹²⁸ Ulosotolla tarkoitetaan laiminlyödyn suoritusveloitteen täytäntöönpanoa, ja sitä pidetään lainkäyttönä.

¹²⁹ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 100–103. Hallintolakia valmisteltaessa esitettiin kritiikkiä siitä, etteivät hallintolain säännökset tulleet sovellettaviksi myös laillisuusvalvonnassa. Hallintovaliokunta totesi mietinnössään (HaVM 29/2002 vp, s. 7/II), että ”ylimmän laillisuusvalvonnan menettelytapojen tulee olla joustavia, koska laillisuusvalvonta on monimuotoista ja alati kehittyvää. Valvontatoimintaa ei olekaan luonteensa vuoksi perusteltua sitoa yksityiskohtaisiin menettelysääntöksiin, vaan erityislakien yleisluonteinen sääntely on valvontatoiminnan luonteen kannalta perusteltu. Hallintolain perusteet tulevat noudatettaviksi erityislainsäädännön perusteella myös ylimmässä laillisuusvalvonnassa.”

asioiden ja tehtävien laadun perusteella. Hyvän hallinnon perusteet on siis otettava huomioon kaikissa julkisten hallintotehtävien hoitamiseen liittyvissä toiminnoissa, joita valtion viranomaiset, kunnalliset viranomaiset, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset sekä eduskunnan virastot ja tasavallan presidentin kanslia hoitavat. Lisäksi hallintolain 2 §:n 3 momentin mukaan hallintolakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.¹³⁰

3.2.3 Erityislait

Suhteellisuusperiaate on saanut nimenomaisen ilmauksen monissa erityislaeissa hallintolain rinnalla. Suhteellisuuden vaatimus voidaan ilmaista monin eri sanamuodoin. Esittelen seuraavaksi joitakin suhteellisuusperiaatteen sisältäviä lakeja.¹³¹

Tullilain (1466/1994) 13 §:n mukaan ”tullitoimenpide on suoritettava aiheuttamatta suurempaa haittaa tai vahinkoa kuin sen suorittamiseksi voidaan pitää *puolustettavana*. Tullitoimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin”. Viranomaisen käyttäessä tullilainsäädännön mukaisia valtuuksiaan on noudatettava suhteellisuusperiaatetta. Toimenpidettä voidaan pitää puolustettavana, jos sen aiheuttama haitta on oikeassa suhteessa virkatoimen tavoitteeseen. Puolustettavuuden arvioinnissa verrataan myös toimenpiteiden tarpeellisuutta ja haitallisia vaikutuksia.¹³²

Ilmailulain (1242/2005) 65 § antaa ilma-alueen päällikölle oikeuden käyttää kiinniottoa, henkilön tai tavaran tarkastusta tai muita vastaavia järjestyksen palauttamiseksi tai turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi tarpeellisia keinoja, joita voidaan pitää kokonaisuutena arvioiden puolustettavina, kun otetaan huomioon vaaran suuruus ja tilanne muutenkin. Lisäksi 101 §:ssä säädetään siviili-

¹³⁰ Niemivuo – Keravuori 2003, s. 104–111 on tarkemmin eritelty mm. valtion viranomaiset ja itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset. On huomattava, että eduskunta ei ole hallintoviranomainen toisin kuin eduskunnan virastot, jotka hoitavat eduskunnan sisäistä hallintoa.

¹³¹ Poliisilakia ja muita poliisin toimintaa koskevia suhteellisuusperiaatteen sisältäviä säädöksiä käsittelee erikseen luvussa 4.

¹³² HE 257/1994 vp.

ilmailun turvaamiseksi suoritettavasta turvatarkastuksesta ja *vähimmän haitan periaatteesta*. Turvatarkastukset on suoritettava niin, ettei niistä aiheudu tarpeetonta haittaa tarkastettavalle henkilölle, tavaralle tai kohteelle. Tarkastuksilla ei saa tarpeettomasti vaikeuttaa tai häiritä lentoliikennettä eikä lentoasemalla tapahtuvaa muuta toimintaa.

Hieman toisentyyppinen suhteellisuusperiaatteesta sääntelevä on laki julkisista hankinnoista (348/2007). Lain 2 §:n mukaan viranomaisen hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimitettava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Hallituksen esityksessä (HE 50/2006 vp) suhteellisuusperiaatteen merkitystä täsmennetään siten, että hankintamenettelyn vaatimusten on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltavan päämäärän kanssa. Esimerkiksi tarjoajien kelpoisuusehtojen asettamisessa on huomioitava hankinnan arvo ja luonne. Vastaavasti tarjouspyynnön sisältöön tai tarjousmenettelyn ehtoihin liittyvien vaatimusten tulee olla oikeassa ja järkevässä suhteessa hankinnan laatuun nähden. Suhteellisuusperiaatetta tulee noudattaa kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa.

Korkein hallinto-oikeus on tulkinnut muun ohella hankintalain soveltamista tapauksessa, jossa yhtiön A tarjous hylättiin tietojen puutteellisuuteen vedoten.

KHO 2008:70: X:n kaupungin toimintayksikkö oli lähettänyt tarjouspyynnön ravintolatoimintansa vuokraamisesta 13 ravintoloitsijalle. Tarjousten vertailukelpoisuuden varmistamiseksi lähetettiin tarjouksentekijöille vielä tarkennuspyyntö tarjousehtoihin liittyen. Tarkennuspyynnössä mainittiin, että ne tarjoukset, joita ei ole määrääjässä tarkennettu tai ilmoitettu, että tarjousta ei ole aihetta tarkentaa, hylätään. Yhtiö A toimitti tarkennukseen liittyen määrääjässä joitakin asiakirjoja, mutta merkityksellinen saatekirje oli jostain syystä kadonnut muiden asiakirjojen joukosta. Kaupungin toimintayksikkö oli hylännyt A:n tarjouksen sillä perusteella, että se ei ollut tarkennuspyynnön mukainen. Koska tarjous ei täyttänyt tarjouspyynnön vaatimuksia, se oli hylättävä.

Helsingin hallinto-oikeudelle antamassa valituksessaan A perustelee valitustaan sillä, että tarjouksen hylkääminen ei ollut oikeassa suhteessa tarjouksen sisältämien tietojen väitettyyn puutteellisuuteen. Lisäksi koska ravintolatilojen vuokraaminen ulkopuolisille ei ole luonteeltaan julkisista hankinnoista annetussa laissa tarkoitettua tiukkoihin määrämuotoihin sidottua menettelyä, tarjouksen hylkääminen on ollut hallintolain 6 §:ssä

säädetyt suhteellisuusperiaatteen vastainen. Hallinto-oikeus hylkäsi A:n valituksen, koska se saapui säädetyt määräajan jälkeen.

Myös Korkein hallinto-oikeus hylkäsi A:n valituksen ja totesi mm. seuraavaa: Kaupungin toimintayksikön päätöksentekoa rajoittavat hallinnon oikeusperiaatteet. A:n tarjous oli päätetty hylätä, koska yhtiö ei tarkennuspyynnön mukaisesti ollut tarkentanut vaadittavia asioita yksiselitteisesti. Hylätessään tarjouksen mainitulla perusteella kaupunginhallitus ei ollut toiminut virheellisesti eikä päätös ollut suhteellisuusperiaatteen vastainen.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL 132/1999) suhteellisuusperiaate tulee esille useissa säännöksissä kohtuusvaatimuksena. Esimerkiksi maakuntakaavaa (28 §) ja yleiskaavaa (39 §) laadittaessa on pidettävä silmällä alueiden käytön taloudellisuutta ja sitä, ettei maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheudu *kohtuutonta haittaa*. Asemakaava (54 §) ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Korkein hallinto-oikeus on tulkinut maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n asemakaavan sisältövaatimuksia ja sitä, aiheuttiko hyväksytyt asemakaava kohtuuttoman rajoituksen asuinkiinteistöjen omistajille.

KHO 2008:60: Teollisuusrakennusten korttelialuetta oli laajennettu kolmen asuinkäytössä olevan kiinteistön alueelle. Asemakaava aiheutti asuinkiinteistöjen omistajille kiinteistöjen asuinkäytössä olevien osien menettämisen. Asemakaavan laajennuksella oli asetettu asuinkiinteistöjen omistajille *kohtuuton rajoitus*. Teollisuustoiminnan harjoittajan lisämaan tarve ei ollut sellaisenaan riittävä peruste asuinkiinteistöjen menettämisen aiheuttavan kaavan laatimiseen. Kaava ei myöskään täyttänyt terveellisuuden vaatimusta ja salli asuinkiinteistöjen omistajien elinympäristön laadun merkityksellisen heikentämisen.

Turun Hallinto-oikeus tuli siihen lopputulokseen arvioituaan tilannetta kokonaisuutena ja ottaen huomioon myös teollisuusalueen historian, että valittajille aiheutuvaa kohtuutonta haittaa ei voida välttää ilman, että syrjäytetään kaavamuutokselle asetetut tavoitteet ja vaatimukset. Valittajien elinympäristön laadun heikke-

nemistä se piti siten perusteltuna. 54 §:n 3 momentin mukaan jos kaavalle asetettavat tavoitteet tai vaatimukset edellyttävät, voidaan maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle asettaa myös kohtuuttomaksi katsottavia rajoituksia ja haittoja. Hallituksen esityksessä (HE 101/1998 vp) rakennuslainsäädännön uudistamiseksi todetaan, että kohtuuttomien rajoitusten kieltäminen on kuitenkin pääsääntö, josta poikkeaminen edellyttää erityisiä syitä. Asemakaavaa laadittaessa tulee pyrkiä optimaaliseen ratkaisuun erilaisten, osittain ristiriitaistenkin vaatimusten suhteen.

Korkein hallinto-oikeus sen sijaan kumosi hallinto-oikeuden ja kunnanvaltuuston kaavapäätöksen. Asemakaavalla oli sen erilaiset vaikutukset kokonaisuutena arvioiduna asetettu valittajille maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 3 momentissa tarkoitettu kohtuuton rajoitus. Päätökseen liitettiin myös eriävä mielipide, mikä osoittaa kohtuuden määrittelyn joskus vaikeaksi ja olevan riippuvainen myös sen tulkitsijasta.

3.2.4 Kohtuusperiaate

Merikoski, kuten Makkonen ja Konstarikin, suhtautuivat vielä 1960–1970 luvuilla epäroivästi kohtuusperiaatteen asemaan yleisenä, soveltamisalaltaan laajana hallinto-oikeudellisena periaatteena. Merikoski sisällytti kohtuusnäkökohdan suhteellisuusperiaatteeseen, osaltaan määrittämään suhteellisuusperiaatteen sisältöä. Hän kuvasi suhteellisuusperiaatetta seuraavasti: ”Hallinto-oikeuden alalla joudutaan erityisesti hallintopakkoa koskevassa esityksessä korostamaan sitä näkökohtaa, että hallintotoimen ankaruusaste on sopeutettava toimen yleisen laadun ja kulloinkin kysymyksessä olevan intressin tärkeyden mukaiseksi. Käytetyn pako ankaruuden tulee olla *kohtuullisessa* ja järjellisessä suhteessa siihen, mitä hallintotoimella tavoitellaan.”¹³³ Kohtuusnäkökohdalla oli siis merkitystä yleisesti hallinto-oikeudessa, mutta tuomioistuimien ei saanut kumota hallintotoimia vedoten ilmeiseen kohtuuttomuuteen.¹³⁴

¹³³ Merikoski 1958, s. 75. (kurs. M. R:n).

¹³⁴ Merikoski 1958, s. 73–75. Hän ilmaisi asian jyrkästi siten, että oppia tuomioistuinten vallasta kumota ilmeisesti kohtuuttomia hallintoimia *ei missään tapauksessa* voida Suomen oikeuden kannalta katsoen hyväksyä de lege lata eikä suositella de lege ferenda.

Makkonen katsoi, että harkintavaltaa rajoittavien periaatteiden vastainen päätös voi johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen. Kohtuusperiaatteella ei kuitenkaan sellaisenaan ole juurikaan *välittömiä* sovellusmahdollisuuksia sen sisällön epämääräisyyden vuoksi, mutta yhdessä esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen kanssa kohtuusharkinnalla voi olla merkitystä juuri yksittäistapauksissa.¹³⁵

Tuori ymmärtääkseni käyttää kohtuusperiaatetta synonyymina suhteellisuusperiaatteelle ja toteaa myös, että ainakin jotkut hallinto-oikeuden tutkijoista pitävät kohtuusperiaatetta yhtenä yleisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista.¹³⁶ Kohtuus voidaan myös erottaa suhteellisuusperiaatteesta omaksi hallinto-oikeudelliseksi periaatteeksi.¹³⁷ Laakso katsoo, että kohtuus yksittäistapauksessa merkitsee individuaalista oikeudenmukaisuutta. Joissakin tapauksissa oikeussääntömekanismien seuraaminen, siis oikeudenmukaisen ratkaisun tekeminen, saattaa johtaa kohtuuttomuuteen päätöksen adressaatille. Tällöin voi tulla kyseeseen päätöksen kohtuullistaminen tai yksittäistapauksen erityispiirteiden tavallista suurempi huomioon ottaminen lain soveltamisessa.¹³⁸

Kohtuusnäkökohtien huomioon ottamisesta on säädetty useissa laeissa, kuten maankäyttö- ja rakennuslaissa.¹³⁹ Korkein hallinto-oikeus on käyttänyt kohtuusnäkökohtaa usein päätöksiensä perusteluissa, mutta ainakaan julkaistuissa päätöksissä ei ole eksplisiittistä mainintaa kohtuusperiaatteesta.¹⁴⁰ Usein kohtuusnäkökohdat liittyvät korvausasioihin, aikamääreisiin, edellytysten tai vaatimusten kohtuullistamiseen ja saatavan perimisen tai etuuden palauttamisen kohtuullisuus-

¹³⁵ Makkonen 1968, s. 158. Ks. myös Konstari 1979, s. 177–178.

¹³⁶ Tuori 2007, s. 151 ja 156. Ks. myös Tähti 1995, s. 226 ss. Tähti on kattavasti selostanut kohtuusperiaatteen asemaa suomalaisessa hallinto-oikeudessa.

¹³⁷ Laakso 1990, s. 226. Laakso totesi tuolloin, että joillakin hallinto-oikeuden aloilla näyttää olevan vakiintumassa kohtuusvaatimuksen sisältävä yleinen oikeusperiaate.

¹³⁸ Laakso 1990, s. 217–218.

¹³⁹ Ks. myös esim. Hallintolaki (434/2003, mm. 37–39 §, 51 §:t) ja Valtion virkaehtosopimuslaki (664/1970, 21 §).

¹⁴⁰ Vrt. KKO 2007:55, jossa selostetussa Vantaan käräjäoikeuden tuomiossa 28.2.2003 argumentoidaan mm. seuraavasti (kurs. M. R:n): ”työsuhteen ehdot voivat perustua myös vakiintuneeseen käytäntöön. Työnantajan yksipuolisesti käyttöön ottama menettely, muun muassa työntekijöille myönnetty etu, voi vakiintua joko työpaikalla, sen osassa tai yksittäisessä työsuhteessakin molemmin puolin sitovaksi ehdoksi. Työsuhteessa noudatettu vakiintunut käytäntö saattoi täydentää työsopimusta. Lisäksi se voi muuttaa tai syrjäyttää aikaisemmin sovitun nimenomaisen ehdon joko yksinään tai yhdessä esimerkiksi vilpittömän mielen suojan, kohtuusperiaatteen tai tasapuolisen kohtelun vaatimuksen kanssa.”

teen.¹⁴¹ Myös perustuslakivaliokunta käyttää vakiintuneesti esimerkiksi omaisuuden suojaan puuttumisen sallittavuuden arvioinnissa kohtuutta yhtenä kriteerinä.¹⁴² Voidaan kuitenkin todeta, että yleinen individuaalisen kohtuuden periaate ei ole saavuttanut ainakaan vielä vakiintunutta asemaa hallinto-oikeuden alalla.¹⁴³

3.3 Suhteellisuusperiaatteen sisältö

3.3.1 Asianmukainen, tehokas ja sopiva

Suhteellisuusperiaate merkitsee viranomaisten konkreettisessa toiminnassa sitä, että valittujen keinojen tai toimenpiteiden tulee olla asianmukaisia, tilanteeseen sopivia ja tehokkaita tavoitteen saavuttamiseen nähden.¹⁴⁴ Seuraavassa tapauksessa oikeuskansleri on arvioinut poliisin suorittamaa tarkkailutoimintaa suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta.

OKA 20.3.2008 D 521/1/07: Rikosasian pääkäsittely oli peruutettu käräjäoikeuden todettua vastaajan käräjäoikeudelle terveydentilastaan toimitetun lääkärilausunnon perusteella, että hänellä oli laillinen este pääkäsittelyyn osallistumiseen. Asian tultua poliisin tietoon, poliisi oli tarkkaillut vastaajaa useana iltana ravintolassa selvittääkseen oliko hänellä todella laillinen este.

Poliisi oli vedonnut tarkkailunsa perusteeksi poliisilain 30 §:ään, jossa tarkkailun edellytykseksi säädetään, että sen tarkoituksena on rikollisen toiminnan estäminen tai keskeyttäminen ja että tarkkailtavan on syytä epäillä syyllistyvän rikokseen. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan tarkkailun avulla ei pystyttäisi selvittämään oliko vastaajalla laillinen este, eikä poliisilla ole riittävää asiantuntemusta ryhtyä arvioimaan lääkärin lausunnon paikkansapitävyyttä. Lisäksi hän piti kyseenalaisena, miten luotettavasti poliisi edes pystyisi arvioimaan jonkun terveydentilaa ravintolassa matkan päästä tehtyjen havaintojen perusteella. Hän myös muistutti, et-

¹⁴¹ Tähti 1995, s. 227.

¹⁴² Ks. esim. PeVL 22/1996 vp.

¹⁴³ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 338. Vrt. esim. sopimusoikeudessa sovellettava kohtuusperiaate, josta yleinen sovittelusäännös on Oikeustoimilain 36 §:ssä: ”Jos oikeustoimen ehto on kohtuuton, sitä voidaan sovittaa tai se voidaan jättää huomioon ottamatta. Kohtuuttomuutta arvioitaessa on otettava huomioon oikeustoimen koko sisältö, osapuolten asema, oikeustointa tehtäessä ja sen jälkeen vallinneet olosuhteet.”

¹⁴⁴ Mäenpää 2003, s. 169.

tä poliisin toimenpiteiden tulee olla perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen, ja tehtävät on hoidettava tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Voidaan siis päätellä, että poliisin valitsema keino tarkkailla vastaajaa sen selvittämiseksi, oliko hänen terveydentilansa todella peruste lailliselle esteelle, ei ollut tässä tapauksessa asianmukainen eikä sopiva. Toimenpidettä ei voida myöskään pitää kovin tehokkaana: ensinnäkin on mahdotonta arvioida toisen terveydentilaa vain tarkkailemalla häntä, ja toisekseen vaikka poliisit olisivat todenneet henkilön olevan kykenevä oikeudenkäyntiin, miten he olisivat käytännössä toimineet tämän havaittuaan? Tässä tapauksessa poliisin resursseja ei ollut kohdennettu poliisilain edellyttämällä mahdollisimman tehokkaalla tavalla.

Toisaalta toimenpiteiden sopivuutta tai sitä, onko valittu keino ylipäättään tehokas tavoitteen saavuttamiseksi, on vaikea mitata etukäteen. Varsinkin lain säätämisen vaiheessa joudutaan usein turvautumaan ns. yritys-erehdys- metodiin tai perustamaan päätökset esimerkiksi oikeusvertaileviin viitteisiin mahdollisista vaikutuksista tehokkuutta arvioitaessa. Vasta jälkeenpäin pystytään toteamaan käytetyn keinon tehokkuus tai tehottomuus. Lain säätämisen vaiheessa onkin riittävää, että valitun keinon voidaan objektiivisesti arvioiden olevan todennäköisesti soveltuva tavoitteen saavuttamiseen eikä yhtä tehokkaita ja vähemmän perusoikeuteen puuttuvia keinoja ole sillä hetkellä tarjolla.¹⁴⁵

3.3.2 Tarpeellinen ja välttämätön

Viranomaisen toimenpiteen tulee olla tarpeellinen ja välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi. On toimittava lievimmän keinon mukaisesti, joka aiheuttaa mahdollisimman pienen haitan tai rajoituksen kohteen oikeuksille ja eduille.¹⁴⁶ Viranomaisen on siis mitoitettava toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan tarvittava vaikutus aikaan (HE 72/2002 vp). Lievimmän keinon vaatimusta valaisee seuraava ratkaisu:

¹⁴⁵ Viljanen 2001, s. 213–214.

¹⁴⁶ Mäenpää 2003, s. 169.

EOA 6.3.2009 D 3789/4/07: Satakunnan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä oli menetellyt lainvastaisesti, kun se oli kieltänyt kamerakännyköiden käytön sairaaloissaan yksityisyyden suojaan vedoten. Terveysturvan oikeusturvakeskus (TEO) antoi kantelun johdosta lausunnon, jonka mukaan perusoikeuksiin kuuluvan sananvapauden vuoksi sairaalan järjestys-säännöillä ei voida *kokonaan* kieltää kamerapuhelinten käyttöä. Vaihtoehdoista sairaala voisi esimerkiksi määritellä tietyt tilat kamerapuhelimi-
en käytölle. Oikeusasiamies huomautti, että perusoikeuksia ei saa rajoittaa lakia alemman asteisilla säännöksillä. Sairaalan järjestys-säännöt eivät saa olla perustuslainvastaisia ja myös suhteellisuusperiaate on otettava huomioon.

Ratkaisussa esitettiin myös Mielen-terveyspalvelujen ohjauksen ja valvonnan ryhmän (Miteva) suositus kamerapuhelinten käytöstä mielen-terveyden hoitoyksiköissä. Lähtökohtana siinäkin mainitaan, että sanan-
vapaus ja yksityisyyden suoja huomioon ottaen potilaan yhteydenpito-
oikeutta ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.

Voimakeinojen käytön yhteydessä lievimmän keinon valinta sekä tarpeellisuuden ja välttämättömyyden vaatimukset tulevat esille seuraavassa apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa:

EAOA 12.6.2007 D 4016/4/06: Valittaja katsoi poliisin käyttäneen liiallisia voimakeinoja toimenpiteensä suorittamisen yhteydessä. Poliisi oli suorittanut kotietsinnän huumausainerikoksesta epäillyn asunnolle rikko-
en ikkunan ja kahlitsemalla karkuun pyrkineet asunnossa olleet henkilöt käsiraudoin. Poliisin mukaan käsirautojen käyttö oli ollut tapahtuman yhteydessä perusteltua lievempänä keinona kuin antautua vaaralle joutua painitilanteeseen asunnossa, jossa oli teräaseita ja lasia.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan huumausainerikos on varsin vakava rikos, jonka tutkinnan yhteydessä voidaan suhteellisuusperiaate huomioi-
den sallia voimakkaastikin tutkinnan kohteen oikeuksia loukkaavan pak-
kokeinon käyttö. ”Vastakkaisena intressinä päämäärän tärkeydelle on sen haitan suuruus, jonka aiottu toimenpide aiheuttaa sen kohteena oleville henkilöille. Mitä voimakkaammin ihmisten oikeuksiin aiotaan puuttua, sitä tärkeämpää on arvioida käytettyjä voimakeinoja suhteessa toimenpi-
teen tarkoitukseen. Kysymys on punninnasta, jossa on otettava huomioon toisaalta rikoksen selvittämisintressi ja toisaalta oikeusturvaintressi eli pakkokeinon käytöstä pakkokeinon kohteelle tai muille aiheutuvat kiel-
teiset seuraukset”. Apulaisoikeusasiamies päätyi sille kannalle, että poliisi ei ollut käyttänyt voimaa suhteellisuusperiaatteen vastaisesti.

3.3.3 Oikeasuhtainen

Viranomaisten toiminnassa käytettävien keinojen ja niiden aiheuttamien haittojen tulee olla oikeassa suhteessa toiminnan tavoitteisiin nähden, ja keinoista on valittava vähiten oikeuksiin puuttuva tai rajoittava.¹⁴⁷ Oikeasuhtaisuudessa ja eri intressien painoarvon punninnassa on kyse, etenkin hallinto-oikeudessa, julkisen edun ja yksityisten oikeuksien välisestä vertailusta. Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemässä ulkomaalaisen oleskelulupa-asiassa on punnittu yksityisen oikeutta, lähinnä perhe-elämän suojaa sekä yleistä etua, eli valtion turvallisuutta, ja pyritty saavuttamaan oikeudenmukainen tasapaino niiden välillä.

KHO 2007:48: Ulkomaalaisvirasto oli hylännyt A:n perheenyhdistämisen perusteella tekemän oleskelulupahakemuksen viitaten suojelupoliisin antamiin lausuntoihin, joissa ei puollettu hakemuksen hyväksymistä. KHO totesi, että suojelupoliisin kantansa esittämät näkökohdat olivat kyllä huomion arvoisia, mutta tässä tapauksessa eivät riittävän painavia perusteita oleskeluluvan epäämiselle punnittaessa perhe-elämän suojaa ja lasten etua suhteessa valtion turvallisuusintressiin.

Päätökseen sisältyi laaja Suojelupoliisin antama selvitys mm. suojelupoliisin tietojen salassapidosta ja valtion turvallisuudesta suojattavana etuna. Suojelupoliisin asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä ovat salassa pidettäviä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna valtion turvallisuutta (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 24.1 §). Lausunnossaan Suojelupoliisi toteaa, että ”on selvää, että yksittäistapauksissa voidaan joutua tekemään intressipunnintaa, jossa vastakkain voivat olla yksilön tiedonsaantioikeus ja oikeusturva varsinkin tärkeinä perusoikeuksina ja toisaalta huomattava yleinen etu, kuten valtion turvallisuus¹⁴⁸.” Lisäksi on selvää, että ”suojelupoliisin lakisääteisten tehtävien hoitaminen vaikeutuu merkittävästi, mikäli asianosaisen oikeus saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta katsotaan kategorisesti painavammaksi intressiksi kuin kaikkia Suomen kansalaisia ja koko yhteiskuntaa koskeva huomattava yleinen etu – valtion turvallisuus.”

¹⁴⁷ Mäenpää 2003, s. 169.

¹⁴⁸ Suojelupoliisi täsmentää valtion turvallisuuden käsitettä mm. seuraavasti (KHO 2007:48, s. 8): Valtion turvallisuus suojattavana etuna on luonteeltaan moniulotteinen ja koskee sekä sisäistä että ulkoista turvallisuutta ja sitä kautta koko yhteiskuntaa ja kaikkia kansalaisia. Turvallisuuskäsitteeseen liittyy keskeisesti valtion eri organien toimintakykyisyyden säilyttäminen sekä valtion velvollisuus huolehtia hallintoalamaistensa turvallisuudesta.

Intressipunninta voi olla myös yksityisten välisten etujen punnintaa, kuten seuraava Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu osoittaa:

KHO 2008:53: Aviopuolisot olivat hakeneet Suomen kansainvälisten lapseksiottamisasioiden lautakunnalta lupaa ulkomailla olevan vuonna 2005 tai myöhemmin syntyneen lapsen adoptoimiseksi. Lupahakemus oli hylätty vedoten lapsen etuun: lapsen etu edellyttää lapsen ja vanhemman välisen ikäeron huomioon ottamista. Lapsen edun mukaista on, että ikäero ei ole yli 45 vuotta. Lapsen edun mukaista on myös, että hän saisi elää adoptiovanhempiansa kanssa mahdollisimman pitkään. Jokainen lupahakemus on lisäksi ratkaistava perheeseen tulevan lapsen etua arvioiden, ei sen perusteella mikä olisi hakijoiden tai jo perheessä olevien lasten etu.

Korkein hallinto-oikeus kumosi asiaa käsitelleen lautakunnan sekä Vaasan hallinto-oikeuden päätökset ja katsoi kaikki näkökohdat huomioon ottavassa kokonaisharkinnassa, että ikäerovaatimusta ei voida pitää ehdottomana. Lisäksi hakijoiden olosuhteista saadun selvityksen mukaan lapsi tulisi saamaan hyvän hoidon ja kasvatuksen, ja hakijat ovat erityisen soveltuvia adoptiovanhemmiksi. Adoptiolapsi saisi myös kuopuksen aseman perheessä, mitä on pidetty myös lapsen edun mukaisena

Edellä olevassa tapauksessa oli kyse lapseksiottamisesta annetun lain tulkinnasta, jonka taustalla vertailtiin lapsen ja mahdollisten adoptiovanhempien intressejä ja sitä, kumpaa niistä olisi pidettävä painavampana.

Lainvalmistelutyössä oikeasuhtaisuusvaatimuksen täyttymisen arviointi perustuu perusoikeuden takaamien intressien ja perusoikeuden rajoittamisen taustalla olevien intressien väliseen punnintaan. Intressien punninnassa vaikuttavat yhteiskunnalliset arvot. Se, kuinka pitkälle perusoikeuksia voidaan rajoittaa esimerkiksi kansallisen turvallisuuden nimissä, on yhteiskuntapoliittinen ratkaisu. Se ei kuitenkaan tarkoita, että punninta olisi kontrolloimattomissa tai valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun ulottumattomissa. Mitä enemmän jokin intressi saa tukea esimerkiksi perustuslaista tai perustuslakivaliokunnan käytännöstä, sitä painavampi se punnintatilanteessa on. Toisin sanoen mitä vahvempaa institutionaalista tukea punninnassa vertailtava intressi saa, sitä vahvempi on, ainakin *prima facie*, sen

painoarvo. Usein punnintatilanteessa on kysymys yksilön perusoikeuden rajoittamisen ja hyväksyttävän rajoitusperusteen välisestä vertailusta.¹⁴⁹

3.4 Suhteellisuusperiaatteen merkitys ratkaisutoiminnassa

Viranomaisten toiminnassa on noudatettava lakisidonnaisuuden vaatimusta ja lainalaisuusperiaatetta (PL 2 § 3 mom). Julkisen vallan käyttöä sisältäviä päätöksiä voidaan tehdä vain materiaalsen lainsäädännön puitteissa. Päätöksentekoa ohjaavat ja rajoittavat myös perusoikeudet ja yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet sekä mahdolliset soveltamismääräykset tai -ohjeet. Päätöksen lopputulokseen voivat vaikuttaa myös esimerkiksi aiempi soveltamiskäytäntö ja oikeuskäytäntö, yhteen sovitettavien intressien ja oikeuksien merkittävyys tai soveltamiskäytännön yhdenmukaisuus.¹⁵⁰

Käytännössä ei aina ole löydettävissä lakiin pohjautuvaa yhtä ainoaa ja oikeaa ratkaisua, vaan sovellettavat säännökset ovat usein joustavia ja oikeuttavat siten viranomaisen käyttämään harkintavaltaa¹⁵¹. Laki muodostaa ikään kuin kehyksen, jonka sisäpuolella viranomaisen ratkaisun tulee pysyä. Suhteellisuusperiaate on yksi kehyksen sisäpuolella olevien vaihtoehtoisten ratkaisujen valintaa ohjaava, oikeudellisesti sitova ja harkintavaltaa sisällöllisesti rajoittava periaate. Koska suhteellisuusperiaate perustuu lakiin, se on vahvasti velvoittavan oikeuslähteen asemassa.¹⁵²

Suhteellisuusperiaate on joustava ja tulkinnallisesti avoin normi, jonka sisältö konkretisoituu lähtökohtaisesti yksittäistapauksellisessa päätöksentekoprosessissa. Se antaa viranomaiselle mahdollisuuden ja yleensä myös velvollisuuden ottaa päätösharkinnassa huomioon erilaisia näkökohtia, arvoja, intressejä ja hallinnolli-

¹⁴⁹ Viljanen 2001, s. 210–211.

¹⁵⁰ Mäenpää 2003, s. 353.

¹⁵¹ Mäenpää 2003, s. 351–352. Harkintavalta voidaan jakaa oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Oikeusharkinnalle ominaista on periaatteessa vain yhden ainoan oikean ratkaisun löytäminen, jonka asiassa sovellettavat säännökset osoittavat. Tarkoituksenmukaisuusharkinnassa on mahdollisuus päätyä useaan oikeaan ja lainmukaiseen ratkaisuun. Tällöin viranomaisen harkintavaltansa rajoissa valitsee julkisen edun kannalta tarkoituksenmukaisimpana pidetyn ratkaisun. Tosiasiassa vapaan ja sidotun harkinnan välillä ei soveltamistilanteissa ole selkeää rajaa, ja oikeudellisesti katsoen päätöksentekijän harkintavalta ei koskaan ole täysin vapaata, vaikka sovellettava normi olisikin väljä.

¹⁵² Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 313–314.

sia tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia.¹⁵³ Usein joustavien normien täsmentäminen jätetään tarkoituksella oikeuskäytännössä tapahtuvaksi.¹⁵⁴

Tuomioistuinten ja muidenkin viranomaisten tulkintakäytäntö suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta vaikuttaa myös seuraaviin ratkaisuihin. Tolosen mukaan oikeudellinen käytäntö muuttuu toiminnassa ja muodostaa seuraavan toiminnan lähtökohdan tai osan siitä. Jokainen ratkaisu vaikuttaa siis periaatteessa jollain tavalla seuraaviin ratkaisuihin.¹⁵⁵ Kun suhteellisuusperiaate sai normatiivisen aseman hallintolaissa (434/2003, 6 §), hallintovaliokunnan mukaan ”periaatteiden muotoilulla ei ole ollut tarkoitus vaikuttaa oikeuskäytännön kehittymiseen ja periaatteiden täsmentymiseen eri soveltamistilanteissa.”¹⁵⁶

Suhteellisuusperiaatetta voidaan kutsua ns. metaperiaatteeksi, jota käytetään niin vertailtaessa konkreettisia oikeushyviä kuin punnittaessa vastakkain muita periaatteita ja perusoikeuksia.¹⁵⁷ Suhteellisuusperiaatteen luonteeseen ja soveltamiseen sisältyy siis intressipunnintaa.¹⁵⁸ Siltalan määrittelyn mukaisesti oikeudellinen punninta merkitsee oikeusperiaatteen tai muun vastaavan ratkaisustandardin ratkaisuarvon määrittämistä sekä keskinäistä tasapainottamista muihin oikeusperiaateisiin ja arvo- ja/tai tavoiteperusteisiin nähden (engl.: weighing and balancing).¹⁵⁹ Oikeudellisessa intressipunninnassa on lähtökohdana oikeudellisten normien asetamat puitteet ja vaatimukset punninnalle. Intressipunnintaa, pääsääntöisesti etujen ja etuuksien välistä, suoritetaan silloin, kun ei ole selkeää normatiivista päätöksenteko-ohjetta.¹⁶⁰ Eri intressien painoarvot suhteessa toisiinsa ratkeavat usein vasta hyvin konkreettisissa tilanteissa.¹⁶¹

¹⁵³ Mäenpää 2003, s. 355.

¹⁵⁴ Määttä 2005, s. 268–274. Määttä käyttää mm. suhteellisuusperiaatteesta termiä *kodifioiva joustava normi*. Kodifioivien joustavien normien sisältö on täsmentynyt jo ennen niiden säätämistä oikeuskäytännössä tai alan toimijoiden vakiintuneissa käytännöissä. Tällöin uuden lain säätäminen ei välttämättä muuta oikeutta, vaan on ikään kuin lainsäätäjän päätös tiivistää vakiintunut käytäntö uudeksi joustavaksi normiksi.

¹⁵⁵ Tolonen 2003, s. 9.

¹⁵⁶ HaVM 29/2002 vp, s. 8.

¹⁵⁷ Pöyhönen 2003, s. 76.

¹⁵⁸ Tuomela 2006, s. 2.

¹⁵⁹ Siltala 2003, s. 381.

¹⁶⁰ Tuomela 2006, s. 2.

¹⁶¹ Tuomela 2006, s. 13.

Suhteellisuusperiaate on ikään kuin ”tyhjä” sisällöltään: se ei ilmaise mitään periaatteita, tavoitteita, keinoja ja intressejä sen avulla punnitaan eikä edellytä tietyn oikeushyvänsä maksimoimista. Siksi suhteellisuusperiaatteen soveltamisalue on laaja.¹⁶²

Suhteellisuusperiaate¹⁶³ voi oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa toimia välittömästi sovellettavana ratkaisuperiaatteena tai lain tulkintaa ohjaavana periaatteena. Toisaalta se voi olla oikeuslähde, joka perustelee tilanteessa sovellettavaa normia tai sitä voidaan pitää myös hallinto-oikeuden yleisiin oppeihin kuuluvana yleisenä oikeusperiaatteena.¹⁶⁴ Laakso toteaa, että koska suhteellisuusperiaate ei ole toimivaltaa perustava kompetenssinormi, vaan sen funktio liittyy juuri tuon toimivallan käyttämiseen, se ei ole itsenäinen ratkaisunormi. Tällöin se esiintyy yhdessä sääntöjen kanssa joko heuristisena ”etsintänormina” tai eräänlaisena täydennysnormina, jolloin se ohjaa toimivallan ja harkintavallan käyttämistä koskevien säännösten tulkintaa ja soveltamista.¹⁶⁵

3.5 Suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen oikeudelliset seuraukset

Koska suhteellisuusperiaate on viranomaisia oikeudellisesti sitova, sen rikkominen tai syrjäyttäminen muodostaa hallintopäätöksen virheellisyysperusteen ja päätös saatetaan siten kumota. Hallinto- ja kunnallisvalituksen johdosta lainkäyttö päätös voidaan kumoamisen lisäksi kumota ja palauttaa uudelleen käsiteltäväksi päätöksen tehneelle viranomaiselle. Päätös voidaan myös hylätä tai jättää tutkimatta. Hallintovalituksen johdosta päätöstä voidaan myös esimerkiksi korjata eli muuttaa asiallisesti.¹⁶⁶

Suhteellisuusperiaatteen rikkominen voi ilmetä myös harkintavallan ylityksenä tai alituksena¹⁶⁷. Harkintavallan alitus ei tosin ole erillisenä virheperusteena vakiin-

¹⁶² Tuomela 2006, s. 8.

¹⁶³ Tuori käyttää tässä termiä kohtuusperiaate. Katson, että kohtuusperiaatetta koskevat tehtäväluokittelut voidaan rinnastaa suhteellisuusperiaatteeseen sellaisenaan, koska ymmärrän hänen käytävän kohtuusperiaatetta suhteellisuusperiaatteen synonyymina.

¹⁶⁴ Tuori 2007, s. 151.

¹⁶⁵ Laakso 1990, s. 252–253.

¹⁶⁶ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 500–502.

¹⁶⁷ Harkintavallan ylitys tapahtuu mm. silloin, kun viranomaisen aktiivisesti käyttää toimivallan normin sille määrittelemää harkintaa väärin tarkoitukseen tai asiaan vaikuttavat asiattomat vai-

tunut suomalaiseen hallintokäytäntöön, vaan lainkäyttöratkaisut perustellaan jollain muulla tavalla. Harkintavallan väärinkäyttö taas liitetään yleensä tarkoitussidonnaisuuden periaatteen rikkomiseen, mutta suhteellisuusperiaatteenkin sivuuttamista on voitu luonnehtia harkintavallan väärinkäytöksi.¹⁶⁸

Seuraavassa Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa valittaja vetosi mm. suhteellisuusperiaatteen rikkomiseen ja harkintavallan ylittämiseen.

KHO 2008:92: Lääkelaitos oli luokitellut tekemällään päätöksellä A Oy:n ravintolisävalmisteeseen lääkkeeksi. Valituksessaan yhtiö on vaatinut Lääkelaitoksen ja Helsingin hallinto-oikeuden päätösten kumoamista, koska yhtiön tuotetta ei voitu sen mielestä pitää lääkelaisena tarkoitettuna lääkkeenä. Vaatimuksen perusteeksi yhtiö esittää mm., että lääkelaitos ja hallinto-oikeus eivät ole esittäneet näyttöä toimenpiteidensä välttämättömyydestä ja suhteellisuudesta. Päätösten perusteella ei voida arvioida, voidaanko pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena sitä, että ko. valmiste on luokiteltu lääkkeeksi ja sen vuoksi tuotteelle tulee hankkia markkinoille saattamista koskeva lupa. Ne ovat siten syyllistyneet harkintavallan ylittämiseen. Lisäksi valittaja toteaa, että Lääkelaitos ei voi käyttää harkintavaltaansa siten, että vain yhden yhtiön markkinoimat valmisteet luokitellaan lääkkeeksi, mutta vastaavia muita ei. KHO kumosi Lääkelaitoksen ja hallinto-oikeuden päätökset: Ravintolisävalmiste ei käyttötarkoituksensa tai vaikutuksensa perusteella eikä markkinointiinkaan liittyvillä perusteilla täyttänyt lääkkeen määritelmää.

Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen on myös yleiseen virkavelvollisuuteen kuuluva, joten sillä on merkitystä muuallakin kuin hallinnollisessa päätöksenteossa. Tällöin suhteellisuusperiaatteen vastaisen menettelyn seurauksena voi tulla kyseeseen virkavastuun toteuttaminen.¹⁶⁹ Virkamiehen toimiessa vastoin lakia tai virkavelvollisuuksiaan ja laiminlyödessään virkatehtäviään hän tekee virkavirheen. Virkavirheen rangaistusseuraamus voi olla rikosoikeudellinen rangaistus, kurinpitovirhe rangaistus tai vahingonkorvausvastuu.¹⁷⁰

kuttimet, kuten henkilökohtaiset mieltymykset. Harkintavallan alituksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltanormin määrittelemän harkintavallan käyttämättä jättämistä; ei esimerkiksi riittävästi oteta huomioon merkityksellisiä tosiasioita tai näkökohtia. Ks. tarkemmin Mäenpää 2003, s. 359–360.

¹⁶⁸ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 314–315.

¹⁶⁹ Mäenpää 2003, s. 172–173.

¹⁷⁰ Bruun – Mäenpää – Tuori 1988, s. 181–182.

Suhteellisuusperiaatteella on ennen kaikkea ennaltaehkäisevä vaikutus viranomaisten toiminnassa. Päätösten jälkikäteisessä kontrollissa suhteellisuusperiaatteen¹⁷¹ abstraktisuus antaa lainkäyttöviranomaiselle laajat mahdollisuudet hallintotoiminnan kontrolloimisessa. Suhteellisuusperiaatteen vähäisen deduktioarvon vuoksi hallintotuomioistuimet eivät muutkaan lainkäyttö- ja valvontaviranomaiset ole kuitenkaan ryhtyneet täysimääräisesti käyttämään laajaa viranomaisten toiminnan kontrollointimahdollisuutta. Lisäksi kontrollifunktion tehokkuutta heikentää se, että todistustaakka tai näyttövelvollisuus kuuluu valittajalle. Hallinto-oikeudellisessa seuraamusjärjestelmässä harkinnan käytön laillisuuskontrolli on ensisijaisesti *harkinnan rajojen* kontrollia.¹⁷²

Eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri antavat usein huomautuksen suhteellisuusperiaatteen rikkomisesta. Se osoittaa Laakson mukaan harkinnan rajoitusperiaatteiden oikeudellista sitovuutta sinänsä, mutta toisaalta niiden vähäisen deduktioarvon takia laillisuuskontrolli keskittyy lähinnä tiettyjen yleisten rajojen luomiseen harkinnan käytölle. Harkintavallan käyttäminen näiden rajojen sisällä on varsinaista ”vapaata” harkintaa, joka jää oikeudellisen kontrollin ulkopuolelle.¹⁷³

¹⁷¹ Laakso viittaa tässä hallinnon rajoitusperiaatteisiin yleensä, ei siis pelkästään suhteellisuusperiaatteeseen.

¹⁷² Laakso 1990, s. 253–255. Ks. esim. Turun hallinto-oikeuden päätös (Turun HAO 25.4.2003 D 03/0362/3), missä hallinto-oikeus toteaa Lääninhallituksen toimineen asiassa sille kuuluvan ”harkintavallan nojalla ja rajoissa.”

¹⁷³ Laakso 1990, s. 256.

4 SUHTEELLISUUSPERIAATE POLIISIHALLINNOSSA

4.1 Poliisin toiminnan yleiset periaatteet

Koska poliisitoimi on yksi valtionhallinnon lohko, hallintolain yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita on noudatettava kaikissa poliisivaltuuksien käyttötilanteissa. Poliisilaki (PolL 493/1995) on keskeisin poliisin toimintaa ohjaava laki, joka sisältää poliisin toimintaa rajoittavia ja toimivaltaa luovia säännöksiä sekä periaatteita. Lisäksi on useita muita poliisin toimintaan vaikuttavia ja toimivaltaa perustavia lakeja. Niistä muutamia käsitellen jäljempänä.

Poliisilain 1 luvussa on säädetty poliisin tehtävistä ja poliisin toiminnan yleisistä periaatteista. 1 §:n mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Lisäksi poliisin on suoritettava myös muut sille erikseen säädettyt tehtävät¹⁷⁴.

Poliisilain 2 §:ssä on säädetty poliisin toiminnan yleisistä periaatteista, jotka koskevat kaikkea poliisitoimeen kuuluvien tehtävien hoitoa.¹⁷⁵ Poliisin on toimittava *asiallisesti* ja *puolueettomasti* sekä sovinnollisuutta edistäen. Toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Poliisin on ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrittävä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Poliisi ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää, kuin tehtävän suorittamiseksi on tarpeen. Tässä on kyseessä ns. *vähimmän haitan periaate* sekä *tarpeellisuusvaatimus*.

¹⁷⁴ Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 22–25. Näistä poliisille kuuluvista muista tehtävistä säädetään lukuisissa erityislaeissa, kuten tieliikenteen valvonnan osalta tieliikennelaissa (267/1981), aselupien myöntämisestä ampuma-aselaissa (AmpAseL 1/1998) ja virka-avun antamisesta esimerkiksi terveydensuojelulaissa (763/1994)

¹⁷⁵ Poliisin toimintamuodot voidaan jakaa järjestyspoliisitoimintaan (ennalta ehkäisevä poliisitoiminta, hälytyspalvelutoiminta, päihtyneiden käsittely, tieliikenteen valvonta), rikospoliisitoimintaan (esitutkinta, rikosprosessuaaliset pakkokeinot, löytötavara, poliisitutkinta), poliisin lupahallintoon, virka-apuun (poliisin antama ja saama virka-apu sekä poliisiorganisaation sisäinen virka-apu) ja tiedonhankintaan (valvonta, tarkkailu, telekuuntelu- ja valvonta, poliisirekisterit jne.). Jaottelu pohjautuu teoksen Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999 sisällysluetteloon.

Poliisin tulee valita tilanteen ratkaisemiseksi sellainen toimintatapa, josta aiheutuva haitta jää mahdollisimman pieneksi. Valintaa ohjaa tarpeellisuusvaatimus eikä poliisi voi välttämättä valita juuri sitä keinoa, mikä olisi helpoin, kätevin tai poliisille itselleen parhaiten sopiva. Poliisin on myös muistettava, että vain sellainen toimintatapa on oikeutettu, jolla voidaan saavuttaa se tulos, jota toiminnalla tavoitellaan. Siispä esimerkiksi henkilöä ei saa ottaa kiinni vaikka kiinnioton edellytykset näennäisesti täyttyisivätkin, jos on selvää, että kiinniottolla ei kuitenkaan saavuteta todellista tavoitetta.¹⁷⁶

Tarpeellisuusvaatimuksen täyttymistä voidaan tarkastella myös ajallisen ulottuvuuden kautta. Poliisi ei saa käyttää esimerkiksi voimakeinoja liian aikaisin eli tilanteessa, jossa vaara on vielä muilla keinoin poistettavissa. Voimaa ei saa käyttää vain varmuuden vuoksi, vaan ensin on pyrittävä ratkaisemaan tilanne muilla keinoin. Voimankäyttö on viimesijaista; puhumalla voidaan ratkaista monta tilannetta joutumatta turvautumaan voimankäyttöön. Tarpeellisuusvaatimus tarkoittaa myös sitä, että voimankäyttö on lopetettava, kun vastarinta lakkaa tai tilanne on muutoin saatu hallintaan.¹⁷⁷

Poliisin toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kii-reellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin (PoIL 2.2 §). Tämän *suhteellisuusperiaatteen* mukaan poliisimiesten on mitoitettava toimintansa oikein. Oikeana mittana voidaan yleensä pitää kohtuullisuutta, eli käytettävien keinojen ja tavoitteiden välillä on oltava hyväksyttävä suhde. Suhteellisuusperiaate on otettava huomioon erityisesti puututtaessa ihmisen henkilökohtaiseen vapauteen, joka on hänen keskeisempiä perusoikeuksiaan.¹⁷⁸

Suhteellisuusperiaatteen asiallisina synonyymeina voidaan käyttää myös puolustettavuuden periaatetta tai kohtuutta¹⁷⁹. Poliisilain 27 §:ssä suhteellisuusperiaate ilmaistaan puolustettavuuden käsitteellä. Poliisi saa käyttää sellaisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Kohtuus-sanalla voidaan kuvaannollisesti

¹⁷⁶ Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 73–74.

¹⁷⁷ Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 291.

¹⁷⁸ HE 57/1994 vp.

¹⁷⁹ Kari Sinisalo käytti teoksessaan Poliisi (1973) nimenomaan kohtuutta suhteellisuusperiaatteen synonyymina.

korostaa poliisin velvollisuutta arvioida suhteellisuutta yhteiskunnassa kulloinkin vallitsevan yleisen mielipiteen mukaisesti. Poliisi ei ole luonnollisesti oikeutettu arvioimaan kohtuutta henkilökohtaisten näkemystensä perusteella, vaan hänen on pyrittävä omaksumaan ns. keskivertokansalaisen ajattelutapa toimintansa pohjalta.¹⁸⁰ Siinä on kullekin poliisimiehelle haastetta riittämiin.

Eräs suhteellisuusperiaatteen ilmentymä on poliisilain 5 §: ssä otsikolla ”Toimenpiteestä luopuminen”. Sen mukaan poliisilla on oikeus luopua toimenpiteestä, milloin sen loppuun saattaminen voisi johtaa *kohtuuttomiin* seurauksiin tavoiteltavaan tulokseen nähden. Hallituksen esityksessä poliisilainsäätelytoimenpiteestä luopumisesta sanotaan, että toimenpiteestä päättävä voi yksittäistapauksessa harkita, onko toimenpiteestä luovuttava sen aiheuttamien ennakoitavissa olevien seurausten takia. Toimenpiteestä luopuminen edellyttää myös vaihtoehtoisten keinojen puuttumista.¹⁸¹

Hallintovaliokunta lausui mietinnössään (HaVM 20/1994 vp) poliisilakia valmisteltaessa, että ”suhteellisuusperiaatteesta seuraa se, että poliisi saattaa joutua luopumaan jonkin toimenpiteen suorittamisesta, jos siitä johtuvat haitat eivät ole järkevässä ja kohtuullisessa suhteessa tavoiteltuun päämäärään”. Toimenpiteestä luopuminen voi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa kohdehenkilö on sellaisen raivon vallassa, että hänen taltuttamiseen vaadittaisiin sillä hetkellä kohtuuttoman ankaria voimakeinoja, esimerkiksi asevoiman käyttämistä. Tällaisissa tapauksissa odotetaan usein tilanteen rauhoittumista ja toteutetaan virkatehtävä heti kun se on mahdollista lievempiä voimakeinoja käyttäen.¹⁸²

Hallintovaliokunta painotti mietinnössään myös (HaVM 20/1994 vp), että sivullisten oikeuksille on annettava erityisen korostettu merkitys harkittaessa poliisin toimenpiteitä suhteellisuusperiaatteen pohjalta. Koska sivullisten oikeuksien loukaamiselta ei poliisitoiminnassa voida aina välttyä, toimenpiteet on pyrittävä suunnittelemaan ja toteuttamaan siten, että puuttuminen sivullisten oikeusasemaan

¹⁸⁰ Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 74–75.

¹⁸¹ HE 57/1994 vp.

¹⁸² Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 292.

jäävät mahdollisimman vähäisiksi.¹⁸³ Poliisilain 47 §:ssä on säädetty korvausten suorittamisesta sivulliselle silloin, kun poliisi on joutunut suorittamaan pakkotoimenpiteen vahingoittaen esimerkiksi sivullisen omaisuutta.

4.2 Suhteellisuusperiaate eräissä poliisitoimintaa koskevilla laeilla

4.2.1 Pakkokeinolaki

Viranomaisten lainsäädäntöön tai sitä konkretisoiviin hallintopäätöksiin sisältyvien velvoitteiden toteuttamista voidaan tarvittaessa tehostaa hallintopakolla, jonka käyttäminen edellyttää aina viranomaisen toimivallan laajuuden ja perusteet määrittelevää oikeussäännöstä. Hallintopakon muodot ovat välillinen (pakon käytöllä ensisijaisesti uhataan) ja välitön (välittömiä voimakeinoja käyttämällä toteutetaan) hallintopakko. Poliisi on keskeisin välittömien pakkokeinojen käyttäjä. Välittömän pakon käyttämisen edellytys on kiireellisyys, jolloin ei ehditä tekemään kirjalliseen menettelyyn perustuvia muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. Kohdattaessaan vastarintaa välitöntä pakkoa käyttäessään poliisilla on oikeus poliisilain 27 §:n nojalla myös voimakeinojen käyttöön tuon vastarinnan murtamiseksi.¹⁸⁴

Rikosprosessuaalisilla pakkokeinoilla tarkoitetaan sellaisia toimenpiteitä, joilla puututaan yksilön lailla suojattuihin oikeushyviin, useimmiten perusoikeuksiin, rikosprosessin häiriöttömän kulun turvaamiseksi ja saattamiseksi aineellisesti oikeaan tulokseen.¹⁸⁵ Rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttäminen edellyttää tapahtunutta tai tapahtuneeksi epäiltyä rikosta ja pakkokeinojen käyttöön ryhdytään rikosprosessuaalisessa tarkoituksessa. Yksilön lailla suojattuihin oikeushyviin puuttuminen voi tapahtua välittömästi fyysistä pakkoa käyttäen.¹⁸⁶

Pakkokeinolain (450/1987) 7 luvun 1 a §:ssä on yleissäännös suhteellisuusperiaatteesta. Sen mukaan pakkokeinoja saadaan käyttää vain, jos pakkokeinon käyttöä voidaan pitää puolustettavana ottaen huomioon tutkittavana olevan rikoksen törkeys, rikoksen selvittämisen tärkeys sekä rikoksesta epäillylle tai muille pakko-

¹⁸³ Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 76.

¹⁸⁴ Rantanen 2003, s. 21–23.

¹⁸⁵ Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 184–186.

¹⁸⁶ Rantanen 2003, s. 25.

keinon käytöstä aiheutuva oikeuksien loukkaus ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Pakkokeinojen ankaruuden tulee olla yleisen oikeuskäsityksen hyväksymässä suhteessa tutkittavana olevan rikoksen laatuun ja suuruusluokkaan nähden¹⁸⁷.

Pakkokeinolaissa on myös nimenomaisia säännöksiä suhteellisuuden vaatimuksesta. 5 luvun 5 §:n 2 momentissa säädetään erityisesti, että kotietsintä on toimitettava siten, että siitä ei aiheudu haittaa tai vahinkoa enempää kuin on välttämätöntä. Pidättämisestä ja vangitsemisesta säädetään 1 luvun 3 §:ssä. Sen mukaan ketään ei saa pidättää, jos se asian laadun taikka rikoksesta epäillyn iän tai muiden henkilökohtaisten olojen vuoksi olisi kohtuutonta. Lisäksi 1 luvun 26 a §:n mukaan ketään ei saa vangita tai määrätä pidettäväksi edelleen vangittuna, jos se asian laadun taikka rikoksesta epäillyn tai tuomitun iän tai muiden henkilökohtaisten olojen vuoksi olisi kohtuutonta.

KKO 2004:128: Käräjäoikeus oli määrännyt rikosasian pääkäsittelystä poisjääneen X:n vangittavaksi, koska hän pyrki karttamaan oikeudenkäyntiä. Poliisi otti X:n kiinni ja hänet passitettiin vankilaan. Vangitsemisasiaa ei käsitelty tuomioistuimessa X:n vapausrangaistuksen aikana. X otettiin pidätysmääräyksen vuoksi uudelleen kiinni hänen vapauduttuaan, koska oli todennäköistä, että hän tulisi edelleen karttamaan oikeudenkäyntiä. Korkein oikeus katsoi, että pakkokeinolain mukaiset vangittuna pitämisen edellytykset täyttyivät, mutta kysymys oli myös siitä, oliko vangitsemista pidettävä pakkokeinolain 1 luvun 26 a §:n mukaan kohtuuttomana. Vangittuna ollut ei saanut vapauden menetyksen aikana sitä oikeusturvaa, jota voidaan pitää lain mukaisena vähimmäisvaatimuksena, mutta asian laadun, X:n iän tai muiden henkilökohtaisten seikkojen vuoksi vangittuna pitäminen ei ollut kuitenkaan kohtuutonta.

Pakkokeinojen käyttöä ohjaa *vähimmän haitan periaate*, jonka mukaan vaihtoehdoista keinoista on valittava lievin ja pakkokeinoa ei saa ajallisesti käyttää pitkempään kuin sen prosessuaalisen tarkoituksensa saavuttamiseksi on välttämätöntä.¹⁸⁸ Suhteellisuusperiaatteen merkitys pakkokeinojen käytössä kohdistuu kuitenkin enemmän pakon mitoitusharkintaan kuin pakon käytön harkintaan.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 187

¹⁸⁸ Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 186–187.

¹⁸⁹ Rantanen 2003, s. 24

4.2.2 Esitutkintalaki

Esitutkinta kuuluu poliisilain 1 §:n tehtäväluokituksessa säädettyyn ”rikosten selvittämiseen ja syyteharkintaan saattamiseen”. Esitutkinnassa selvitetään rikos ja sen teko-olosuhteet syytteestä päättämistä ja rikosoikeudenkäynnin valmistelemistä varten.¹⁹⁰ Poliisilaissa säädetty poliisin toiminnan yleiset periaatteet koskevat myös esitutkintaa.

Esitutkintalain (449/1987) 8 §:ssä säädetään, että kenenkään oikeuksiin ei saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä esitutkinnan tarkoituksen saavuttamiseksi. Esitutkinta on toimitettava siten, ettei ketään aiheuttomasti saateta epäluulon alaiseksi ja ettei kenellekään tarpeettomasti aiheuteta vahinkoa. Tätä vähimmän haittan periaatetta on noudatettava esitutkintaa toimittaessa ja erityisesti pakkokeinoja käytettäessä. Lisäksi esitutkintalain 6 §:n mukaan esitutkinta on kokonaisuudessaan suoritettava ilman aiheetonta viivytystä. Seuraavassa Korkeimman oikeuden ratkaisussa käsitellään esitutkinta-asiaa:

KKO 2005:66: Poliisin laiminlyötyä esitutkinnan suorittamisen kohtuullisessa ajassa A joutui olemaan huumaantuneena ajamista koskevan epäilyn perusteella väliaikaisessa ajokiellossa lähes neljä vuotta. Kanteessaan A väitti väliaikaisen ajokiellon aiheuttaneen hänelle merkittävää haittaa. Korkein oikeus pysytti Turun hovioikeuden tuomion ja katsoi, että väliaikainen ajokiello oli kestänyt kohtuuttoman kauan, lähes neljä vuotta, koska esitutkintaa ei ollut (erehdyksen vuoksi) suoritettu kohtuullisessa ajassa. Lisäksi oli riidatonta, ettei poliisin toiminnassa ole julkista valtaa käytettäessä noudatettu kohtuudella asetettavia vaatimuksia. Valtio velvoitettiin korvaamaan A:lle auton käytön estymisestä aiheutuneet taloudelliset vahingot.

Poliisilain 5 §:n toimenpiteestä luopuminen on yksi suhteellisuusvaatimuksen ilmentymä. Vanhassa poliisilaissa oli säännös myös esitutkinnasta luopumisesta, mutta nykyään ko. säännös on esitutkintalain 2 §:n 2 momentissa. Sen mukaan poliisi voi jättää esitutkinnan toimittamatta sellaisen rikoksen johdosta, josta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa ja jota on kokonaisuudessaan pidettävä ilmeisen vähäisenä, mikäli asianomistajalla ei ole asiassa vaatimuksia.

¹⁹⁰ Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 173.

EAOA 16.9.2002 D 1410/4/02: Kantelija arvosteli poliisiviranomaisten menettelyä liikenneonnettomuuden selvittelyssä. Poliisit olivat olleet haulttomia selvittämään ja suorittamaan mahdollista esitutkintaa asiassa. Liikenneonnettomuuden osapuolille oli annettu tapahtumapaikalla huomautus. Toimenpiteestä luopumisen sekä huomautuksen antamisen yleisenä edellytyksenä on, että rikosta on olosuhteet huomioonottaen pidettävä kokonaisuudessaan vähäisenä. Käytännössä tämä edellyttää sitä, että rikoksella aiheutettu vaara ja syntynyt vahinko jäävät vähäisiksi. Kokonaisuutta arvioitaessa voidaan myös syyllisyyteen vaikuttavat seikat ottaa huomioon.

Apulaisoikeusasiamies katsoi, että poliisi ei ole kyennyt tapahtumapaikalla ratkaisemaan, kumpi onnettomuuden osapuolista oli syyllistynyt johonkin moittittavaan tekoon, eikä osapuolten kesken ilmennyt myöskään mahdollisuutta sovinnon tekemiseen. Tällaisessa tapauksessa olisi ollut parempi menetellä niin, että asiasta olisi kirjattu välittömästi tapahtuman jälkeen ilmoitus ja asiassa olisi suoritettu esitutkinta tai suppea esitutkinta lisäselvityksen saamiseksi asian vähäisyydestä huolimatta.

4.2.3 Laki turvatarkastuksista tuomioistuimissa

Turvatarkastusten tarkoituksena on huolehtia oikeudenkäyntiin osallistuvien henkilöiden turvallisuudesta, järjestyksen turvaamisesta ja omaisuuden suojelemisesta. Lain turvatarkastuksista tuomioistuimissa (1121/1999) 2 §:n 2 momentin nojalla turvatarkastuksessa voidaan tarkastaa tuomioistuimen tiloihin saapuvat ja siellä olevat henkilöt sekä heillä mukanaan olevat tavarat. Lain 3 §:n vähimmän haitan periaatteen mukaan turvatarkastus on järjestettävä niin, ettei siitä aiheudu tarpeetonta haittaa tarkastettavalle henkilölle tai vahinkoa omaisuudelle.

Apulaisoikeusasiamies on ottanut kantaa poliisin toimiin käräjäoikeuden istuntoa seuraamaan tulleiden toimittajien turvatarkastuksista sekä oikeudenkäynnin julkisuudesta:

EAOA 12.6.2002 D 299/4/00: Oikeudenkäyntiä seuraamaan tulleet Oikeustoimittajat Ry:n jäsenet olivat joutuneet todistamaan henkilöllisyytensä ja lisäksi heille tehtiin turvatarkastus. Poliisi kirjasi heidän nimensä, tiedotusvälineensä sekä saapumisajan vihkoon. Apulaisoikeusasiamies totesi asian osalta mm. seuraavaa: Henkilökohtainen turvallisuus on suojattu perusoikeutena perustuslain 7 §:n 1 momentissa. Henkilökohtaisen turvallisuuden suojaamisella perusoikeutena on haluttu erityisesti korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta. Julkisen vallan on huolehdittava oikeudenkäynnin fyysisestä

turvallisuudesta sekä oikeudenkäynnin osapuolten ja tuomioistuimen henkilökunnan takia että myös yleisön turvallisuuden takia.

Poliisi ei tässä tapauksessa ylittänyt harkintavaltaansa vaatiessaan kaikilta poliisitaloon oikeudenkäyntiä seuraamaan tulevilta henkilökortin esittämistä ja kirjatessaan nimet. Ko. juttu on ollut oloissamme poikkeuksellinen ja huoli oikeudenkäynnin turvallisuudesta aiheellinen. Näissä oloissa voidaan turvallisuuden ennakoimiseen tähtäviä toimenpiteitä pitää *puolustettavina* ja mahdolliseen vaaraan nähden *oikein mitoitettuina*. Menettelystä aiheutunut haitta on olosuhteet huomioon ottaen ollut vähäinen ja sitä voidaan pitää tarpeellisena.

Lain turvatarkastuksista tuomioistuimissa 6 §:n mukaan turvatarkastaja voi poistaa henkilön tuomioistuimesta jos hän kieltäytyy tarkastustoimenpiteestä. Turvatarkastaja voi tarvittaessa käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina, kun otetaan huomioon henkilön käyttäytyminen ja muut olosuhteet.

4.2.4 Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta

Lakia poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (841/2006) sovelletaan poliisin lain nojalla säilyttämien tutkintavankien, pidätettyjen ja kiinni otettujen kohteluun. Suhteellisuusperiaate ilmenee välittömästi tai välillisesti useissa lain säännöksissä. Lain 3 §:n mukaan vapautensa menettäneen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin vapauten kohdistuvan toimenpiteen tarkoitus, säilytysvarmuus, säilytystilan järjestyksen säilyminen sekä vapautensa menettäneiden ja muiden henkilöiden turvallisuus välttämättä vaativat. 4 §:ssä säädetään vapautensa menettäneen kohtelusta. Heitä on kohdeltava oikeudenmukaisesti ja ihmisarvoa kunnioittaen eikä heitä saa asettaa keskenään eri asemaan ilman hyväksyttävää syytä.

Suhteellisuusvaatimuksen asettamaa harkintaa edellyttää myös 4 luvun 1 §, jonka mukaan vapautensa menettänyt saa säilytystilassa pitää hallussaan *kohtuullisen* määrän henkilökohtaista omaisuutta. Lain 10 luvun 6 §:ssä säädetään, että turvatarkastus ja henkilöntarkastus tulee suorittaa hienotunteisesti eikä tarkastuksesta saa aiheutua *tarpeetonta haittaa* tarkastettavalle henkilölle tai vahinkoa omaisuu-delle.

14 luvun 2 §:ssä vapautensa menettäneen kuljetus on suoritettava ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi kuljetus on suoritettava niin, ettei kuljetusaika muodostu *kohuttoman* pitkäksi huomioon ottaen kuljetuksen syy, kuljetusmatka ja kuljetettavan terveydentila. Vartijoita¹⁹¹ koskee 15 luvun 1 §, joka on hyvin samansisältöinen kuin poliisia koskevat yleiset periaatteet. Vartijan on suoritettava virkatehtävänsä puuttumatta enempää kenenkään oikeuksiin ja aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä ja puolustettavaa tehtävän suorittamiseksi.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on arvostellut säilöön otettujen henkilöiden kohtelua ja heidän oikeuksiensa rajoituksia seuraavassa ratkaisussa:

EAOA 3.12.2008 D 967/4/07: Kantelija arvosteli poliisilaitoksen menettelyä hänen päämiehensä A säilöönottoa koskevassa asiassa. Säilöönoton yhteydessä häneltä otettiin matkapuhelin pois eikä hänelle annettu sitä takaisin koko sinä aikana, kun hän oli vangittuna.

Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (jatkossa: putkalaki) 6 luvun 6 §:n mukaan "vapautensa menettäneelle on mahdollisuuksien mukaan annettava omalla kustannuksellaan mahdollisuus olla puhelimitse yhteydessä säilytystilan ulkopuolelle, jollei tätä oikeutta ole pakkokeinoin lain 1 luvun 18 b §:ssä tarkoitetulla tavalla rajoitettu. Säilytystilan järjestyssäännössä voidaan antaa säilytystilan toiminnan ja järjestyksen kannalta välttämättömiä määräyksiä puhelimen käyttöajoista." Vapautensa menettäneellä on näin ollen putkalain mukaan oikeus olla puhelimitse yhteydessä poliisin säilytystilan ulkopuolelle. Kyseinen laki ei kuitenkaan oikeuta vapautensa menettäneitä käyttämään yhteydenpitoon omaa matkapuhelintaan. Saadun selvityksen mukaan A sai säilössäoloaikanaan olla laissa tarkoitetulla tavalla puhelimitse yhteydessä säilytystilan ulkopuolelle.

Säilöönottoyksikössä säilössä olevalla taas on pääsääntöisesti oikeus pitää matkapuhelinta hallussaan säilöönoton aikana. Säilöönottettujen ulkomaa-laisten kohtelusta annetun lain (192/2001) 17 §:n mukaan puhelimen käyttö voidaan kuitenkin kieltää tietyin edellytyksin. Tilanne ei ole ulkomaa-laisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta tyydyttävä, koska oikeus matkapuhelimen hallussapitoon vaihtelee riippuen siitä, onko ulkomaa-laisten säilössä poliisin tiloissa vai erityisesti tähän tarkoitukseen varatussa säilöönottoyksikössä.

Perustuslakivaliokunta totesi putkalakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 21/2006), että vapautensa menettäneen yhteydenpitoa rajoitettaessa tulee ottaa huomioon, että perustuslain 10 §:n 1 momentissa suojatun yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti

¹⁹¹ Vartijalla tarkoitetaan poliisilain 6 a §:n vartijaa ja ylivartijaa.

solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin. Tämän vuoksi vapautensa menettäneen yhteydenpito-oikeuksia *ei pidä* käytännössä rajoittaa *enempää kuin* on kulloisessakin yksittäistapauksessa *välttämätöntä*. Matkapuhelimen käytön rajoittamisen harkinnan tulisi tapahtua kunkin säilössä pidettävän henkilön vapaudenmenetyksen tarkoituksen perusteella, eikä esimerkiksi sillä perusteella, tapahtuuko säilöönotto poliisilaitoksen tiloissa vai säilöönottoyksikössä.

4.3 Suhteellisuusperiaatteen merkitys voimankäytön yhteydessä

Poliisi joutuu usein käyttämään lieviä voimakeinoja työssään. Sen sijaan vakavammat voimankäyttötapaukset, joissa on jouduttu turvautumaan esimerkiksi aseiden käyttöön, ovat harvinaisempia.¹⁹² Voimakeinojen käytöllä puututaan merkittävästi perus- ja ihmisoikeussuojaa nauttiviin oikeushyviin. Poliisilla on aina oltava toimivaltasäännös laissa voimakeinojen käyttämiseksi, ja perusoikeudet sekä muut poliisin toimintaa ohjaavat periaatteet on otettava käytännön toiminnassa huomioon. Suhteellisuusperiaatteen huomioon ottaminen korostuu erityisesti voimakeinoja käytettäessä.

Voimakeinojen toimivaltasäännös on poliisilain 27 §:ssä, jonka 1 ja 2 momentit kuuluvat seuraavasti: ”Poliisimiehellä on virkatehtävää suorittaessaan oikeus vastarinnan murtamiseksi, henkilön paikalta poistamiseksi, kiinniottamisen toimittamiseksi, vapautensa menettäneen pakenemisen estämiseksi, esteen poistamiseksi taikka välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi käyttää sellaisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat.” Poliisitoiminnassa fyysisen ruumiinvoiman lisäksi voimankäytön apuvälineitä ovat esimerkiksi patukka, kaasusumutin, poliisikoira ja ääritapauksissa ampuma-ase. Voimankäyttö voi kohdistua joko henkilöön tai esineeseen, kuten rikoksentekevälineeseen tai esteenä olevaan oveen.¹⁹³

¹⁹² Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 281.

¹⁹³ Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 107.

Hallituksen esityksessä poliisilaiksi korostetaan, että voimakeinojen käyttö ei ole poliisitoiminnassa itsetarkoitus. Voimankäytön tarkoituksena on turvata varsinaisen tehtävän suorittaminen ja niiden avulla pyritään saamaan henkilö muuttamaan suhtautumistaan, estämään hänen tekonsa taikka puuttumaan teosta tai muusta syystä alkunsa saaneeseen tapahtumaan. Usein kyseessä on tilanne, jossa poliisi on sekä oikeutettu että velvollinen puuttumaan jonkun oikeuksiin. Voimakeinot tulevat kyseeseen silloin, jos haluttua asiantilaa ei voida muuten saavuttaa. Toisaalta jos poliisi tilannekohtaisen arvioinnin tuloksena uskoo, että haluttua asiantilaa ei saavuteta edes voimakeinoin, voimakeinojen käyttöön ei saa ryhtyä.¹⁹⁴

Poliisilain 27 §:ssä on vaatimus käytettävien voimakeinojen *puolustettavuudesta*. Puolustettavuus voidaan rinnastaa suhteellisuuteen ja sen edellyttämään intressivertailuun: keinojen ankaruuden ja haittojen sekä toisaalta tavoitellun päämäärän väliseen suhteeseen.¹⁹⁵ Toisin sanoen arvioidaan yhtäältä päämäärän tärkeyttä, johon sillä kerta pyritään ja toisaalta sen haitan suuruutta, jonka aiottu toimenpide sen kohteena olevalle henkilölle aiheuttaa. Vertailtavana ovat tavallaan yksityinen ja julkinen etu, ja joskus yleisesti mielletty kohtuullisuuden raja voimakeinojen käytössä joudutaan ylittämään julkisen edun hyväksi.¹⁹⁶

Julkinen intressi voi siis olla niin painava, että yksityinen etu joutuu väistymään. Tällöin väistämättä loukataan yksityisille henkilöille kuuluvia perusoikeuksia. Voi olla myös tilanteita, joissa toimenpide tietyn tavoitteen saavuttamiseksi olisi tarpeellinen, mutta kuitenkin kohtuuton taikka niin päin, että sinänsä kohtuullinen toimi olisi tarpeeton.¹⁹⁷ Suhteellisuus- ja tarpeellisuusperiaatteiden samanaikainen huomioon ottaminen merkitsee sitä, että sekä välttämättömät että tarpeelliset voimakeinot eivät saa laadultaan olla ankarampia, alkaa aikaisemmin tai jatkua kauemmin kuin tavoitteen saavuttamiseksi on välttämätöntä.¹⁹⁸

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on tarkastellut ratkaisussaan (1849/2002) suhteellisuusperiaatteen merkitystä, lievimmän keinon valintaa ja välineiden asian-

¹⁹⁴ HE 57/1994 vp.

¹⁹⁵ HE 44/2002 vp, s. 130.

¹⁹⁶ Sinisalo 1973, s. 84–85.

¹⁹⁷ Sinisalo 1973, s. 84–85.

¹⁹⁸ Loman 1997, s. 97.

mukaisuutta voimakeinoja käytettäessä. Tapauksessa kaksi henkilöä arvostelee heihin kohdistuneiden voimakeinojen käyttöä kiinniottotilanteessa. Kaksi poliisimiestä oli ottanut asunnosta kiinni vahvasti päihtyneet henkilöt viedäkseen heidät putkaan, koska he tuottivat häiriötä ja kovaa meteliä asunnossaan. Poliisien päätös kiinniottamiselle tapahtui paikan päällä. Tilanne näytti siltä, että häiriön tuottaminen olisi muutoin jatkunut. Toinen konstaapeli näpäytti kiinniotettua sormille saavavalaisimella, jotta hän irrottaisi otteensa porraskaiteesta. Apulaisoikeusasiamies tulkitsi tilannetta seuraavasti:

EAOA 14.11.2002 D 1849/4/02: Virkapukuisten poliisimiesten saapuminen yöllä käsittää jo sellaisenaan melko näkyvän ja tuntuva puuttumisen asunnossa oleskelevien elämään. Yleisen kokemuksen mukaan tällaisella asiaan puuttumisella voidaan vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen. Huolimatta poliisikokemuksen tuomasta toimintavarmuudesta ja taidosta ennakoida tilanteiden toistuvuutta, poliisin on suoritettava aina tapauskohtainen harkinta sen suhteen voidaanko jokin tavoite - kuten tässä tapauksessa häiriön toistumisen estäminen - saavuttaa käyttämällä lievimpiä mahdollisia keinoja.

Mahdollista olisi myös ollut esimerkiksi selvittää, oliko välttämätöntä ottaa kiinni molemmat asunnossa oleskelleet henkilöt. Tässä tapauksessa voidaan siis esittää kysymys siitä, olisiko *suhteellisuusperiaatteen* noudattaminen puoltanut niin ankaran keinon käyttämistä, kuin mitä poliisimiehet kohdistivat A:han ja B:hen eli ottivat heidät kiinni ja veivät säilöön. Kysymys on kuitenkin tulkinnanvarainen, koska poliisilain 14 § jättää yksittäistapauksessa poliisimiehelle jonkin verran harkinnanvaraa eikä poliisin keinovalintaan vaikuttaneita seikkoja ole jälkikäteen edes mahdollista yksityiskohtaisesti selvittää ja arvioida.

Tässä tapauksessa harkintavaltaa ei ollut ylitetty tai käytetty väärin. Tällaisessa tilanteessa täytyy kuitenkin harkita ensisijaisesti kaikkien kiinniottamista *lievempien keinojen* käyttämistä asian hoitamiseksi.

Edellä mainittu apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu tuo ilmi sen, että poliisimiehet joutuvat toimimaan kussakin yksittäisessä tapauksessa lain rajojen sisällä oman kokemuksensa ja näkemyksensä sekä yleisen kohtuullisuuskäsityksen mukaisesti. On toimittava vähimmän haitan periaatteen mukaan ja pyrittävä aina valitsemaan sellaiset toimintatavat ja keinot, jotka vähiten loukkaavat toiminnan kohteena olevan oikeuksia. Tilanteet voivat muuttua yhtäkkiä, jolloin poliisin on kyettävä tekemään nopeitakin päätöksiä tilanteiden ratkaisemiseksi.

4.4 Suhteellisuusperiaatteen merkitys muussa poliisin toiminnassa

Suhteellisuusperiaate liitetään poliisin toiminnassa usein juuri voimankäyttötilanteisiin, mutta sitä on noudatettava myös muussa poliisin toiminnassa, esimerkiksi lupahallinnossa. Poliisi myöntää vuosittain merkittävän määrän erilaisia lupia, kuten henkilöiden liikkumiseen ja identifiointiin liittyviä, liikennettä koskevia, huvitilaisuuksia ja ajanvietettä säänteleviä, eräitä vaarallisia esineitä ja aineita koskevia sekä tiettyihin elinkeinoihin liittyviä lupia. Lupien myöntäminen liittyy poliisin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen ja usein niihin liittyy myös valvontafunktio.¹⁹⁹ Lupien myöntämiseen sisältyy joskus myös harkintavaltaa, jolloin erityisesti hallintolain suhteellisuusperiaate on otettava huomioon.

Passilain (14/1998) 9–10 §:ssä on tarkoin säännelty passin antamisen esteet ja niihin perustuva myöntämisharkinta. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ottanut kantaa poliisin toimintaan passin myöntämisen yhteydessä. Tapauksessa kantelija arvosteli poliisin ratkaisua olla myöntämättä pikapassia hänen tyttärelleen. Lisäksi poliisi ei ollut häneen yhteydessä selittääkseen, miksi hänen 17-vuotias tyttärensä ei ollut saapunut lennolla Bulgariaan.

EAOA 5.11.2008 D 3335/4/06: Liikkuvalta poliisilta saadun selvityksen mukaan kantelijan tyttärellä on ollut tapahtumahetkellä hallussaan voimassa oleva passi. Passi on ollut siten vaurioitunut, ettei hän ole päässyt lentoasemalla sijaitsevasta rajavartiolaitoksen passintarkastuksesta läpi. Passintarkastuksesta hänet oli ohjattu hakemaan pikapassia liikkuvan poliisin lentoaseman yksiköstä. Pikapassia ei kuitenkaan ole voitu myöntää tyttarelle, koska passilain 7 §:n edellyttämä huoltajien suostumus oli puuttunut.

Passiasiaa hoitanut vanhempi konstaapeli oli tiedustellut kantelijan tyttäreltä hänen huoltajansa puhelinnumeroa. Tytär ei kyennyt tätä kertomaan, joten häntä oli kehoitettu ottamaan yhteyttä huoltajaansa suostumuksen saamiseksi telefaxilla. Tytär oli palannut myöhemmin ja kertonut, että huoltaja voisi lähettää suostumuksen sähköpostilla. Kantelija ei ollut liikkuvan poliisin mukaan ottanut poliisiyksikköön yhteyttä telefaxilla tai sähköpostilla, sen sijaan tyttären isoäiti oli soittanut asiassa moneen kertaan. Puhelinkeskustelut eivät olleet johtaneet mihinkään, koska passilain edellyttämä suostumus oli edelleen puuttunut.

¹⁹⁹ Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 222–223.

Oikeusasiamies totesi, että liikkumisvapauten kuuluva maastalähtöoikeus on jokaiselle perusoikeutena perustuslaissa turvattu. Tämän johdosta myös passilain maastalähtöä rajoittavia säännöksiä on perusoikeusrajoituksina tulkittava suppeasti. Hän perustelee näkemystään sillä, että selvityksen mukaan kantelijan ala-ikäinen tytär oli tapahtumahetkellä lähdössä tapaamaan ulkomailla asuvaa huoltajaansa. Hänellä oli voimassa oleva passi. Passin myöntämisen yhteydessä huoltajien suostumus oli saatu. Asiassa ei siis ole kyse tilanteesta, jossa alaikäinen lapsi olisi pyrkinyt lähtemään maasta tai hakenut passia ilman huoltajien suostumusta. Huoltajan suostumus on siten ollut tosiasiallisesti olemassa passilain 7 §:n mukaisesti.

Oikeusasiamies jatkoi perustelujaan seuraavasti: Poliisi olisi voinut ja sen *olisi pitänyt* toimia tilanteessa toisin. Huoltajan suostumuksen puuttuminen ei ole passilain mukaan varsinainen passin myöntämisen este. Passin myöntämisen esteistä on, kuten perustuslaki edellyttää, säädetty passilain 15 §:ssä. Esteet ovat harkinnanvaraisia ja ne liittyvät passinhaltijan rikolliseen toimintaan tai pyrkimykseen välttää asevelvollisuutta. Huoltajan suostumuksen puuttumista ei ole lueteltu näissä esteissä. Sen sijaan passilain 11 §:n 2 momentissa on nimenomaisesti todettu, että jos joltakin huoltajalta ei matkan, sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi voida saada passilain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua huoltajan suostumusta ja jos ratkaisun viivästyminen aiheutuisi *kohtuutonta* haittaa, ei hänen suostumuksensa asiassa ole tarpeen.

Kysymys ei ole tältä osin viranomaisen vapaasta harkinnasta, vaan harkinnassa on otettava huomioon myös hallinto-oikeuden yleiset periaatteet, tässä tapauksessa ennen kaikkea *suhteellisuusperiaate*: käytetyt keinot on aina suhteutettava niillä pyrittäviin tavoitteisiin eikä keinoja ole lupa ylivoimistaa. On myös muistettava perustuslain 22 §:n säännös, joka velvoittaa viranomaisia ns. perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen lain tulkitaan. Lain sanamuodon sallimista vaihtoehdoista on aina valittava se, jonka mukainen lopputulos takaa kansalaisille parhaan mahdollisen perus- ja ihmisoikeussuojan. Lisäksi alaikäisen passia myönnettäessä tulisi edellä mainittu säännös huomioon ottaen pohtia, mikä kussakin tilanteessa on kohtuullista ja lapsen edun mukaista.

Tässä tapauksessa punnittavina keskenään olivat yhtäältä lapsen etu ja liikkumisvapaus sekä poliisin tulkitsema passilaki ja sen noudattaminen. Oikeusasiamies katsoi, että matkan peruuntuminen ei ollut lapsen edun mukaista ja se aiheutti myös kohtuutonta haittaa sekä äidille että tyttärelle. Kohtuullista ja hyvän hallinnon mukaista olisi ollut myös se, että poliisi olisi paremmin yrittänyt selvittää mahdollisuutta olla yhteydessä nyt kyseessä olevan alaikäisen tytön huoltajaan. Oikeusperiaatteet eivät vain rajoita viranomaisten toimintaa, vaan toisinaan ne myös velvoittavat viranomaisia toimimaan aktiivisemmin.

Poliisin tehtäviin kuuluu, kuten muidenkin viranomaisten, asiallisiin tiedusteluihin vastaaminen. Tämä vaatimus on johdettavissa jo perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon periaatteesta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen arvosteli poliisin toimintaa tai oikeastaan toimimatta jättämistä seuraavassa ratkaisussaan:

AOKS 28.4.2008 D 837/1/07: Kantelija oli pyytänyt poliisin tutkinnanjohtajalle lähettämässään sähköpostiviestissä poliisia ottamaan kantaa siihen, saako kopioita kantelijan poliisille laatimista tutkintapyynnöistä käyttää selvityksenä muissa asioissa. Tutkinnanjohtaja ei ollut vastannut kantelijan tiedusteluihin vedoten kantelijan lukumäärältään moniin ja monipolvisiin viesteihin. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että tiedusteluun vastaaminen ei olisi edellyttänyt *kohtuutonta* vaivannäköä tai ajankäyttöä ja tiedusteluun olisi pitänyt vastata.

4.5 Suhteellisuusperiaate JOUHA-toiminnassa: Esimerkkinä Smash Asemmielenosoitus

4.5.1 Tapauksen taustoitus

Jouha-toiminnalla tarkoitetaan joukkojenhallintaa ja niitä toimenpiteitä, joiden avulla huolehditaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä ja häiriöiden sattuessa vahinkojen minimoimisesta tilanteissa, joissa väkeä kokoontuu.²⁰⁰ Jouhatilanteita rajoittavat samat säännökset kuin poliisin normaalia toimintaakin. Kyseessä ovat siis tarpeellisuusvaatimus, kohtuus, sivullisten oikeusaseman merkitys, perus- ja ihmisoikeudet, toisten viranomaisten toimivallan merkitys sekä eräät muutkin lainsäädännölliset rajoitesäännökset. Myös joukkojenhallintatilanteessa saattaa syntyä ristiriitatilanne siitä, että samanaikaisesti on havaittavissa toimivaltuuteen selvästi oikeuttava ja toisaalta toimivallan käyttöä rajoittava säännös. Tällöin poliisin on tarkasteltava tilannetta kansalaisten perusoikeuksien kannalta eikä suorittaa tehtäväänsä ”hinnalla millä hyvänsä”.²⁰¹

Helsingissä järjestettiin Smash Asemmielenosoitus 10–11.9.2006 pidetyn Euroopan ja Aasian maiden huippukokous Asem6:n johdosta. Kokoontumisesta oli

²⁰⁰ Lahti 1997, s. 16.

²⁰¹ Lahti 1997, s. 37–38.

ilmoitettu etukäteen kokoontumislain mukaisesti, mutta ilmoittaja oli yhteistyöhaluton eikä hän täyttänyt kaikkia velvoitteitaan, kuten järjestyksenpidosta huolehtimista. Mielenosoitukseen osallistuvat olivat muutoinkin yhteistyöhaluttomia ja käyttäytyivät väkivaltaisesti. Kokoontumislain (530/1999) 3 §:ssä säädetään, että kokous on järjestettävä *rauhanomaisesti* sekä osanottajien tai sivullisten turvallisuutta vaarantamatta ja heidän oikeuksiaan loukkaamatta.

Mielenosoitusta oli turvaamassa satoja poliiseja. Tilanteen edessä poliisi joutui rajoittamaan mielenosoittajien liikkumista, lopulta keskeyttämään sen ja eristämään alueen. Mielenosoittajien väkivaltaisen käytöksen vuoksi annettiin hajaantumiskäsky. Poliiseja heiteltiin pulloilla ja muilla esineillä, joten tilannetta pidettiin mellakkana. Sen seurauksena tilannetta johtanut kenttäjohtaja määräsi rikokseen syyllistyneet kiinni otettaviksi, epäiltyinä mm. mellakasta. Ihmiset poistuivat alueelta pääosin hallitusti poistumispisteen kautta, jossa heidät tarkastettiin vaarallisten esineiden varalta. Heidät myös kuvattiin videokameralla ja henkilöllisyys varmistettiin esitutkinnan turvaamiseksi.

Tarkastelen seuraavaksi apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun pohjalta mielenosoituksen tapahtumia perusoikeuksien turvaamisen ja suhteellisuusperiaatteen noudattamisen tasapainottelussa. Miten ja mitä perusoikeuksia loukattiin, sekä miten suhteellisuusperiaate otettiin niissä tilanteissa huomioon? Koska kyseessä on hyvin laaja selvitys, nostan esiin muutamia perusoikeuksien kannalta keskeisiä tilanteita. En siis tarkastele yksityiskohtaisemmin tiettyjen henkilöiden kokemia perusoikeussuojan loukkaamistapauksia tai yksittäisten poliisimiesten toimintaa mielenosoituksen aikana.

4.5.2 Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus

Perustuslain 13 §:n 1 momentissa turvataan jokaisen oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden käyttämisestä annetaan kokoontumislaisissa. Kokoontumisvapaus on ns. poliittinen oikeus, jonka tarkoituksena on turvata demokratiaan kuuluvaa vapaata mielipiteenmuodostusta ja yksilön mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa siihen. Viranomaisen ei saa asettaa ennakkollisen luvan hake-

mista kokoontumisen ehdoksi, mutta se voi vaatia ennakoilmoituksen tekemistä yleisille kokouksille. Siten poliisi voi varautua liikennejärjestelyihin ja järjestyksen ylläpitämiseen.²⁰²

Kokoontumisvapauden käyttämistä voidaan rajoittaa esimerkiksi hengen, terveyden ja ruumiillisen koskemattomuuden suojaamiseksi. Myöskään omaisuuden vahingoittaminen ei ole hyväksyttävää, joten sekkin on painavampi oikeus punnittaessa vastakkain kokoontumisvapauden kanssa.²⁰³ Kuten jo aiemmin tuli ilmi, kokoontumislaki turvaa nimenomaan rauhanomaisen kokoontumisen.

Poliisi oli rajoittanut mielenosoituskulkueen suunniteltua reittiä. Kulkueen liikkeelle lähtö kiellettiin ja mielenosoitus rajoitettiin tapahtumaan vain Kiasman edustalla kokoontumislain 10 §:n²⁰⁴ nojalla. Poliisin päätöstä puolsi mm. se seikka, että kokouksen yhteyshenkilöön ei saatu yhteyttä. Järjestyksenpitovastuu oli siis täysin poliisin vastuulla. Lisäksi oli todennäköistä, että tapahtuisi vahingon- tekoja ja väkivaltaa poliisia ja sivullisia kohtaan. Osalla oli väkivallan käyttöön soveltuvia esineitä mukanaan, kuten pesäpallomailoja.

Koska näytti siltä, että kulkueen liikkeelle lähteminen olisi aiheuttanut vahinkoja omaisuudelle ja vaarantanut ihmisten turvallisuutta, katsoi apulaisoikeusasiamies kokoontumisoikeuden rajoituksen (eli kulkueen liikkeellelähdon kieltämisen) olleen oikeutettua. Liikkuvan kulkueen hallitsemiseksi olisi todennäköisesti jouduttu käyttämään myös voimakeinoja, joten tässä mielessä poliisi valitsi sellaisen toimintatavan, joka rajoitti voimakeinoihin turvautumisen mahdollisuuden mahdollisimman vähäiseksi.

²⁰² Jyräki 2000, s. 306–307.

²⁰³ HaVL 29/1998 vp.

²⁰⁴ Kokoontumislain 10 § 2 ja 3 momentit: ”Jos yleisen kokouksen järjestäminen ilmoitetussa paikassa vaarantaa ihmisten turvallisuutta, aiheuttaa huomattavaa haittaa ympäristölle tai vahinkoa omaisuudelle, häiritsee kohtuuttomasti sivullisia tai liikennettä taikka valtiovierailuun tai julkisyhteisön järjestämään kansainväliseen kokoukseen kuuluvaa tai suojelun tarpeeltaan niihin rinnastettavaa tilaisuutta, poliisi voi yhteyshenkilön kanssa neuvoteltuaan osoittaa kokouksen siirrettäväksi toiseen, kokouksen tarkoituksen kannalta sopivaan paikkaan. Poliisi voi lisäksi liikenteen sujuvuuden setä vaatiessa ja yhteyshenkilön kanssa neuvoteltuaan määrätä kulkueen reittiä muutettavaksi ottaen kuitenkin huomioon, ettei reitin muutoksella vaaranneta kulkueen tarkoitusta.”

Punnittavina olivat siis perustuslain turvaama kokoontumisvapaus ja toisaalta poliisin velvollisuus turvata sivullisten turvallisuus ja omaisuuden vahingoittamattomuus. Koska kokoontumisen yhteyshenkilö ei noudattanut järjestyksenpitovelvoitteitaan eikä häneen saatu edes yhteyttä ja tilanne jatkui levottomana, punnintatilanne oli nähdäkseni tässä tapauksessa melko selvä sivullisten turvallisuuden ja omaisuuden vahingoittamisen hyväksi. Poliisin on toki arvioitava tilannetta kokonaisuudessaan ja kannettava myös vastuu päätöksestään ja sen lopputuloksista. Päätöksen tehneen poliisin mielestä punnintatilanne ei liene ollut niinkään yksinkertainen. Jälkeenpäin arvioituna toimintatapojen ja keinojen valintaa on aina helppo arvostella.

Mielenosoitus jatkui rauhattomana ja väkivaltaisena, mikä aiheutti välitöntä vaaraa ihmisten turvallisuudelle. Poliisi keskeytti lopulta mielenosoituksen kokonumislain 21 §:n nojalla. Sen mukaan mielenosoitus voidaan keskeyttää tai määrätä päätymään, jos muut toimenpiteet eivät ole osoittautuneet riittäviksi ja kokouksen jatkamisesta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten turvallisuudelle, omaisuudelle tai ympäristölle.

Koska lievemmat keinot eivät olleet tehonneet, poliisin oli turvauduttava tehokkaampaan toimintatapaan. Se katsoi, että mielenosoituksen jatkuminen olisi saatanut sivullisia ihmisiä vaaraan heiteltävien esineiden vuoksi ja väistämättä myös ihmisten omaisuutta olisi tuhoutunut. Poliisi oli noudattanut vähimmän haitan periaatetta ja arvioinut, että on tarpeellista ja välttämätöntä turvautua järeämpiin keinoihin keskeyttämällä mielenosoitus tilanteen hallitsemiseksi.

4.5.3 Liikkumisvapaus

Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa (PL 9 § 1 mom.). Tämän säännöksen rajoittamiseen soveltuvat perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Poliisi saa tietyin edellytyksin rajoittaa ihmisten liikkumisoikeutta.

Mielenosoituksen keskeyttämisen jälkeen poliisi käytännössä eristi alueen ja antoi hajaantumiskäskyn, koska väkivaltainen käytös jatkui. Koska mielenosoitus oli

keskeytetty, kokoontumislaki ei tullut enää sovellettavaksi. Poliisilaissa (Poll 18 §) säädetään oikeudesta eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue taikka kieltää tai rajoittaa liikkumista, jos se on tarpeen mm. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Edelleen poliisilain 19 §:ssä annetaan oikeus määrätä väkijoukko hajaantumaa tai siirtymään, jos kokoontuminen vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta taikka on esteenä liikenteelle. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että alueen eristämiseksi ja hajaantumiskäskylle oli sinänsä hyväksyttävät perusteet, mutta poliisin valitsema toimintatapa herätti kuitenkin kysymyksen *suhteellisuus- ja tarpeellisuusperiaatteesta*.²⁰⁵

Eristetyn alueen sisään jäi satoja rauhallisesti käyttäytyneitä ihmisiä, joista suuri osa oli vain sivustaseuraajia. Heidän liikkumisvapauttansa rajoitettiin liian voimakkaasti ja pitkään, mikä ei olisi ehkä ollut välttämätöntä. Eristyksissä olleiden liikkumisvapautta rajoitettiin apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan liian kauan myös ajallisesti.

Eristetyn alueen sisältä päästettiin pois vain erillisen poistumispisteen kautta. Ensimmäisen poistumispisteen avaamisen kellonajasta oli ristiriitaisia tietoja, mutta joka tapauksessa ensimmäisenäkin pois päästetyt olivat eristyksissä ainakin puoli tuntia. Toinen poistumispiste avattiin vasta n. 2 tunnin kuluttua alueen eristämisestä. Ottaen huomioon, että eristettynä oli arvion mukaan jopa 600 henkeä, on pois pääseminen kestänyt epäilemättä hyvin kauan. Lisäksi jatkuva pullojen heitely saattoi aiheuttaa vahinkoja eristyksissä oleville ihmisille. Tämänkin vuoksi nopeampi ja useamman poistumisreitien avaaminen olisi ollut tarpeellista, silläkin riskillä että yksittäisiä mellakkaepäiltyjä olisi päässyt poliisin seulan läpi.²⁰⁶

Poliisi olisi siten apulaisoikeusasiamiehen mielestä voinut päätyä toisenlaiseenkin ratkaisuun punnitessaan vastakkain yhtäältä sivullisten liikkumisvapauden rajoittamista ja heille saartorenkassa odottamisesta aiheutuvaa vaaraa sekä niitä sinänsä tärkeitä tavoitteita, että rikoksiin syyllistyneen henkilöt saadaan kiinni ja estetään mellakoinnin jatkuminen. Hän ei kuitenkaan katso poliisin toimineen lainvastaisesti.

²⁰⁵ EAOA 28.11.2007 D 1836/2/07, s. 19.

²⁰⁶ EAOA 28.11.2007 D 1836/2/07, s. 19–20.

EAOA 28.11.2007 D 1836/2/07: ”Tilanne ei kuitenkaan missään nimessä ollut helppo. Käsitykseni mukaan edellä lausuttua pidemmälle menevä arvio poliisin menettelystä merkitsisi muidenkin kuin oikeudellisten kriteerien käyttöä – se edellyttäisi arviota ja kannanottoa vaihtoehtoisten keinojen tosiasiallisesta käyttökelpoisuudesta.”

Satojen henkilöiden eristäminen siten, että joukosta olisi eritelty kaikki mielenosoitukseen osallistumattomat tai rauhanomaisesti mieltä osoittaneet, olisi ollut mahdotonta. Lähtökohtaisesti oli varmasti tiedossa, että eristetyn alueen sisälle joutuu myös sivullisia ja turisteja. Yksittäiset poliisit toimivat kuitenkin saamiensa ohjeiden mukaan, eikä olisi ollut helppo löytää toista yhtä tehokasta keinoa tilanteen ratkaisemiseksi ja kokonaistilanteen hallitsemiseksi.

4.5.4 Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen

Perustuslain 7 §:ssä säädetään, että jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (7 § 1 mom.). Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen antaa suojan esimerkiksi henkilöön käypiä tarkastuksia vastaan. Oikeus turvallisuuteen taas luo julkiselle vallalle toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi oikeudenvastaisilta teoilta.²⁰⁷

Ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti (7 § 2 mom.). Lisäksi henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta (7 § 3 mom.). Ihmisarvoisen vastaisen kohtelun kieltö koskee niin fyysistä kuin henkistäkin kohtelua. Kaikki julma, epäinhimillinen ja halventava kohtelu on kiellettyä. Vapauden riisto tarkoittaa toimintaa, jolla kielletään ja estetään henkilöä poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta. Vapaudenmenetyksen aikana ja sen seurauksena henkilö ei saa menettää muita perusoikeuksia.²⁰⁸

Eristetyltä alueelta hallitusti poistumisreitien kautta poistuville henkilöille suoritettiin turvallisuustarkastus. Se merkitsee puuttumista perustuslaissa turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Apulaisoikeusasiamies katsoi kyseenalaiseksi ja ongelmalliseksi poliisilain 22 §:n mukaisen tarkastusvaltuuden käyttämisen ti-

²⁰⁷ Jyränki 2000, s. 297–298.

²⁰⁸ Jyränki 2000, s. 297–298.

lanteessa, jossa yleinen kokous oli jo keskeytetty. 22 §:n 3 momentin mukaan poliisilla on oikeus yleiseen kokoukseen *osallistuvien* turvallisuuden varmistamiseksi tarkastaa henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei hänellä ole hallussaan sellaisia esineitä tai aineita, joilla voidaan aiheuttaa vaaraa tilaisuuteen osallistuvien turvallisuudelle. Laki antaa siis mahdollisuuden tehdä tarkastus kokoukseen osallistuville, ei *osallistuneille*. Säännöstä tulkittiin hänen mielestään liian laajasti. Vaikka tarkastuksilla sinänsä oli ymmärrettävä ja poliisin kannalta hyväksyttävä tavoite, toimenpiteelle tulee kuitenkin löytyä toimivaltaperuste laista.²⁰⁹

Poliisit ottivat tapahtumasta kiinni kymmeniä henkilöitä eri perustein. Oikeus-
asiamiehelle oli osoitettu myös useita kanteluita mm. kiinniotoille esitettyjen perusteiden riittämättömyydestä ja kyseenalaisuudesta. Perusoikeuksien kannalta keskeiseksi muodostuivat kiinni otettujen säilössä viettämä aika. Vapauden riisto on sallittua vain lain rajoissa ja säilössä pitämisen jatkamista harkittaessa vastakkain olivat juuri se vaatimus, että kenenkään vapautta ei saa riistää muuta kuin niin pitkäksi aikaa kun se on välttämätöntä ja toisaalta epäillyn mellakkarikoksen selvittämistä ja tarve estää levottomuuksien jatkuminen. Apulaisoikeusasiamies esitti esitutkintalain (21 §) ja pakkokeinolain (1, 2 ja 3 §:t) kiinniottamista ja pidättämistä koskien lainsäätäjän tarkoituksen ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta perustelluimman tulkinnan:

EAOA 28.11.2007 D 1836/2/07: ”Henkilö voidaan ottaa kiinni 12 tunniksi, jos hän on rikoksesta epäilty. Jos epäillyn kiinniotto jatkuu yli 12 tunnin, on pidättämisen edellytysten oltava käsillä. Varsinainen pidättämispäätös on tehtävä 24 tunnin kuluessa kiinniotosta. Enimmäisaikoja ei tietystikään tule tulkita ohjemääräajoiksi ja kiinniotoissa on alusta pitäen otettava huomioon pakkokeinolain 7 luvun 1 a §:ssä säädetty suhteellisuusperiaate. Asian selvittely ja harkinta on tehtävä korostetun viipymättä, koska on kysymys perusoikeutena turvatun henkilökohtaisen vapauden riistämisestä. Tämä vaihtoehto on käsittääkseni kiinniotetun oikeusturvan kannalta perusteltu eikä se kuitenkaan asettane kohtuuttomia vaatimuksia poliisille. Voidaan kyllä toisaalta ajatella, että lyhyt määräaika johtaisi useammin (ja helpommin) pidättämiseen.”

²⁰⁹ EAOA 28.11.2007 D 1836/2/07, s. 20–21.

Osa kiinni otetuista joutui odottamaan vapautumistaan pitkälle seuraavaan päivään. Poliisilain nojalla kiinni otetut (eivät siis rikoksista epäiltyinä) on vapautettava kun ei enää ole todennäköistä, että he syyllistyisivät poliisilain 20 §:ssä²¹⁰ tarkoitettuun rikokseen taikka häiriön tai vaaran aiheuttamiseen. Vapaudenmenetyksen jatkumista aamua pidemmälle ei voida perustella oikeudellisesti kestäväällä tavalla. Kiinniotettujen määrä ja se, että epäillyt haluttiin kuulustella ennen vapaaksi laskemista, pidensivät kiinni otettujen vapaudenmenetyksiä. Kuulusteluja taas ei saa toimittaa kello 22:n ja 7:n välisenä aikana (ETL 24 §).

Apulaisoikeusasiamies katsoi, että rikosten selvittämistä painottava ratkaisulinja eli kiinni otettujen kuulustelu ennen vapauttamista ei olisi ollut ainoa vaihtoehto. Menettely oli ongelmallinen, kun se johti kymmenien henkilöiden vapaudenmenetyksen jatkumiseen pitkälle seuraavaan päivään. Eräs rikoskomisario piti kuitenkin huolen siitä, ettei alle 15-vuotiaita pidetty kiinni rikoksesta epäiltyinä. Lisäksi lähes kaikki alle 18-vuotiaat oli vapautettu jo yöllä. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että heidän vapauttamisensa perustui nimenomaan kohtuullisuusharkintaan eikä siihen, että heitä todennäköisesti ei olisi ollut syytä epäillä rikoksesta.²¹¹

Osa kiinniotetuista kuljetettiin linja-autoilla poliisiin suojiin. Heidät kahlittiin nippusiteillä auton istuimiin. Kahlehtiminen sinänsä ei ollut perusteetonta eivätkä nippusiteet olleet selvityksen mukaan olleet liian tiukalla. Poliisin voimakeinojen käyttämisestä annetun sisäasiainministeriön asetuksen (979/2004) mukaan henkilöä ei kuitenkaan saa kahlita *liikkuvan* ajoneuvon rakenteisiin. Kiinniotetut olivat siten asetuksen vastaisesti kahlittuina liikkuvassa linja-autossa, mutta kuljetusmatka oli lyhyt ja olosuhteet muutoinkin puolsivat tätä toimintatapaa.²¹²

²¹⁰ PoL 20 §: ”Poliisimiehellä on oikeus poistaa paikalta henkilö, jos hänen uhkauksistaan tai muusta käyttäytymisestään voidaan päätellä, että hän todennäköisesti syyllistyisi henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen. Henkilö saadaan poistaa paikalta myös, jos hän käyttäytymisellään aiheuttaa huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Jos paikalta poistaminen on ilmeisesti riittämätön toimenpide eikä häiriötä tai vaaraa voida muutoin poistaa, henkilö voidaan ottaa kiinni. Kiinni otettu voidaan pitää säilössä niin kauan kuin on todennäköistä, että hän syyllistyy 1 momentissa tarkoitettuun rikokseen tai aiheuttaa häiriötä tai vaaraa, kuitenkin enintään 24 tuntia kiinniottamisesta.”

²¹¹ EAOA 28.11.2007 D 1836/2/07, s. 37–39.

²¹² EAOA 28.11.2007 D 1836/2/07, s. 48.

Pisimmillään kahlitut joutuivat olemaan linja-autossa ainakin yli kaksi tuntia. Jotkut kiinniotetut joutuivat tekemään tarpeensa muiden henkilöiden läsnä ollessa linja-auton lattialle kädet kahlittuina. Tämä epäinhimillinen ja halventava kohtelu ei liene ollut perustuslain 7 §:n mukaista eikä myöskään apulaisoikeusasiamiehen sanoin hyväksyttävää, vähintään viranomaistoiminnalta vaadittavan hienotunteisuuden vastaista sekä nöyryyttävää.

4.5.5 Yleisiä näkökohtia

Apulaisoikeusasiamies otti monessa kohdin kantaa suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen poliisin toiminnassa mielenosoituksen aikana ja sen jälkitoinnoissa. JOUHA-toiminta määrättiin loppumaan illalla, koska paikalle oli kertynyt niin runsaasti sivullisia, ettei poliisi enää kyennyt yksilöimään ja siten ottamaan kiinni mahdollisia rikokseen syyllistyneitä henkilöitä. Apulaisoikeusasiamies totesi siitä seuraavaa:

”Herää kysymys, olisiko tämä johtopäätös tullut tehdä jo aikaisemmin. Selvityksistä ei käy ilmi, oliko ja miten arvioitu se, oliko JOUHA-toiminnan jatkamisella lopulta mahdollista saada juuri kiinni mellakkaan tai muutoin väkivaltaan poliisia kohtaan syyllistyneitä henkilöitä ja oliko mitä ilmeisimmin valtaosin sivullisista koostuvan varsin suuren ihmisjoukon liikkumisvapautteen puuttuminen ja tosiasiallinen saartaminen odotettavissa olleeseen tulokseen nähden puolustettavissa ja miten mahdollisesti arvioitiin muiden, lievempien keinojen käyttökelpoisuutta.”

Olisiko tässä tilanteessa voitu soveltaa poliisilain 5 §:ää, toimenpiteestä luopumista? Toimenpiteestä on oikeus luopua, jos sen loppuun saattaminen voisi johtaa kohtuuttomiin seurauksiin tavoiteltavaan tulokseen nähden. Mahdollinen soveltamistilanne voisi olla sellainen, jossa poliisin toiminta ristiriitatilanteessa saattaa provosoida laajoja tai vakavia väkivaltaisuuksia. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että ei ole yhteiskunnan edun mukaista, että poliisin olisi pakko toimia jonkun tarkoituksellisesti aikaansaamassa ristiriitatilanteessa, jossa yleisön luottamus poliisin toimintaan taikka poliisin yleiset toimintamahdollisuudet saattaisivat kärsiä toisarvoisten etujen vuoksi. Säännös mahdollistaisi

siten provokaatiotilanteissa poliisin toimenpiteiden oikean kohdentamisen ja ajoittamisen.²¹³

Toimenpiteestä luopumisella pyritään siis estämään sellaisten tilanteiden syntyminen, joissa poliisivaltuuksien käytöllä aiheutettaisiin asianosaiselle tai sivulliselle henkilölle mahdollisesti suurempaa haittaa kuin torjuttava oikeudenloukkaus tai häiriö. JOUHA-poliisien toiminta on saattanut käsiteltävänä olevassa tapauksessa provosoida mielenosoittajia väkivaltaiseen käytökseen. Kiinniotettujen joukossa oli sivullisia ja heidän liikkumisvapauttaan rajoitettiin. Nähdäkseni se ei tilanne huomioon ottaen johtanut kuitenkaan kohtuuttomiin seurauksiin heille eikä toiminnan tavoitteena ollut toisarvoiset edut. Toiminnalla pyrittiin nimenomaan turvaamaan mahdollisimmat vähäiset oikeudenloukkaukset sivullisille ja omaisuudelle. Mellakka olisi saattanut jatkua rajumpana, jos poliisi ei olisi rajoittanut liikkumisvapautta. Silloin olisi tarvittu todennäköisesti vielä voimakkaammin ihmisten oikeuksiin puuttuvia keinoja tilanteen hallitsemiseksi, kuten fyysisten voimakeinojen tai apuvälinein tapahtuvaa voimakeinojen käyttöä.

EAOA 28.11.2007 D 1836/2/07: ”Mielenosoitusoikeuteen voidaan puuttua vain painavien konkreettisten ja jälkikäteen todennettavissa olevien seikkojen ja huolellisen eri perusoikeuksien toteutumista koskevan punninnan jälkeen. Poliisi ei kuitenkaan voi hoitaa tehtäviään millä keinoilla tai mihin hintaan tahansa. Poliisin toimivaltuudet ja niiden käyttöedellytykset on tarkkaan määritelty laissa, minkä lisäksi kaikkea poliisitoimintaa koskee *suhteellisuusperiaate*.”

Kiinniotettujen joukossa oli myös yksi lehden toimittaja, joka kanteli poliisin toiminnasta. Yleisellä tasolla apulaisoikeusasiamies toteaa, että toimittajilla ei ole erivapauksia poliisin käskyjen noudattamisesta.

EAOA 28.11.2007 D 1836/2/07: ”Tiedotusvälineillä on kuitenkin tärkeä tehtävä yhteiskunnassa sananvapauden käytännön toteuttajina ja viranomaisten vallankäytön valvonnassa. Tämä tulisi myös poliisin ottaa toiminnassaan huomioon ja osaltaan turvata tiedotusvälineiden mahdollisuudet hoitaa tätä tehtävää. Nykyisen, usein reaaliaikaisen tiedonvälityksen sinänsä perustellut tarpeet ja poliisitoiminnan vaatimukset voivat ajautua törmäyskurssille. Tällaisen ristiriitatilanteen ratkaisuperiaatteita ei mielestäni ole järkevää jättää pelkästään kussakin mahdollisesti jo pelkästään poliisitoiminnallisesti hyvin vaativassa yksittäistapauksessa har-

²¹³ HE 57/1994 vp.

kittavaksi. Jos näin tapahtuu, korostuu vaara, että tällaisessa vaikeassa punnintatilanteessa kaikki asiaan vaikuttavat näkökohdat eivät tule otetuiksi huomioon ja painotetuksi hyväksyttävällä tavalla. Tämän vuoksi on tärkeää, että poliisin ja tiedotusvälineiden pelisäännöt on jo ennakkoon linjattu mahdollisimman selkeiksi. Tämä on ymmärtääkseni kaikkien osapuolten etu.”

Poliisin toimien on oltava tehokkaita. Tehokkuutta ei saa kuitenkaan korostaa liikaa perusoikeuksien kustannuksella. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että poliisi oli useissa kohdin painottanut huomattavasti tehokkuuden vaatimusta toiminnassaan.

EAOA 28.11.2007 D 1836/2/07: On ilmennyt, että poliisi on valinnoissaan useissa kohdin painottanut kysymyksiä herättävän paljon toiminnan tehokkuutta: järjestyksen säilyttämistä ja rikosten selvittämistä. Tällöin varsinkin paikalla olleiden henkilökohtaiselle vapaudelle näytetään paikoin annetun varsinkin kevyt painoarvo. Perus - ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta tällainen tulkinnallinen yksipuolisuus on ongelmallista. Sinänsä tehokkuuden ja oikeusturvanäkökohtien yhteensovittaminen on poliisitoiminnan ikuinen pulmakysymys, johon ei ole helppoja vastauksia. Perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien suoja kuitenkin vesittyy, jos näitä oikeuksia ei käytännössä oteta asianmukaisen painavasti huomioon säännösten tulkinnassa. Toiminnan tehokkuuden korostaminen joka portaassa aiheutti sen, että lopputulos painottui ongelmallisesti.”

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Suhteellisuusperiaate, kohtuusperiaate, puolustettavuuden periaate, vähimmän haitan periaate... Voisi kai sanoa, että ”rakkaalla lapsella on monta nimeä”. Huolimatta siitä, mitä nimitystä suhteellisuuden vaatimuksesta käytetään, se sisältää vaatimukselle hyvin ominaisen *punninta*-elementin. Suhteellisuusperiaate pitää sisällään useita vaatimuksia. Siten esimerkiksi tarpeellisuusperiaate tai kohtuusperiaate voidaan myös sisällyttää suhteellisuusperiaatteeseen kuuluvaksi, yhdeksi sen ulottuvuudeksi. Vaikka on helppoa ilmaista, mitä suhteellisuuden vaatimuksen huomioon ottaminen merkitsee (yleisesti oikeasuhtaisuutta punnittavien intressien välillä), käytännön toiminnassa tuota vaatimusta ei olekaan niin yksinkertaista soveltaa.

Suhteellisuusperiaatteen soveltamisala on hyvin laaja. Siitä on erittäin vaikeaa, ellei mahdotonta, johtaa sellaista yksittäistilanteeseen sopivaa yleistä ohjetta tai tulkintatapaa, joka ohjaisi aina oikeasuhtaiseen, sopivaan, tehokkaaseen ja tarpeelliseen ratkaisuun. Jokaisen virkamiehen tulee toimia yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyyn tavan mukaisesti ja harkinta- ja punnintatilanteissa suhteellisuusperiaatteen tarkoituksena on ohjata ratkaisua oikeaan suuntaan. Jokainen tilanne on ainutlaatuinen, jolloin eri intressien välinen punninta jää tapauskohtaiseksi ja juuri asiaa käsittelevän henkilön vastuulle. Ylimpien tuomioistuinten ja laillisuusvalvojien käytännöstä voidaan toki saada jonkinlaista suuntaa antavaa ohjetta siitä, miten suhteellisuusperiaatetta olisi sovellettava tietyntilanteissa.

Suhteellisuusperiaatteen noudattamatta jättämisellä voi olla oikeudellisia seurauksia, mutta noudattamatta jättämisen arvioinninkin voi nähdä monelta eri kantilta. Joku katsoo, että päätös on hyvinkin suhteellisuusperiaatteen mukainen kun taas toinen näkee päätöksen olevan kohtuuton. Henkilökohtaiset näkemykset eivät siten voi olla vaikuttamatta jossain määrin päätöksiin.

Lähtökohta on kuitenkin se, että virkamiehillä on jonkinlainen sisäistetty näkemys siitä, mikä on oikein ja mikä väärin. Niinpä kaikessa virkamiehen toiminnassa suhteellisuusperiaate tulee ehkä tiedostamattakin sovelletuksi ja tavallaan se toimii ”ennalta ehkäisevänä” periaatteena. Suhteellisuusperiaate on lakitasoisena il-

maistu useissa säädöksissä. Hallintolaki yleislakina turvaa viimekädessä suhteellisuusperiaatteen noudattamisen, mutta useat erityislait velvoittavat vielä erikseen lainsoveltajia ottamaan suhteellisuusperiaatteen huomioon.

Suhteellisuusperiaatteen merkitys on suurin voimakeinojen käytön yhteydessä. Silloin puututaan aina perustuslailla suojattuihin ihmisten perusoikeuksiin, jotka luonnollisesti nauttivat vahvaa suojaa yhteiskunnassamme. Poliisi on keskeisin voimakeinoihin oikeutettu viranomainen. Poliisin on hallittava ja muistettava yhtä aikaa ne säännökset, jotka luovat poliisille valtaa ja toisaalta ne, jotka rajoittavat tätä valtaa. Molempien yhtäaikainen soveltaminen osoittaa poliisin laillisen valtakäytön rajat.

Suhteellisuusperiaatteen konkreettinen soveltaminen ja eri vaihtoehtoisten keinojen punninta tulee selvimmin esille juuri voimankäyttötilanteissa. Poliisin on mietittävä, voiko tällä voimankäyttövälillä saavuttaa tehtävän tarkoituksen, onko voimakeino tässä tilanteessa liian voimakas vai pitäisikö tilanne pyrkiä hoitamaan jotenkin toisin? Ajatuksissa varmasti on myös se tieto, että rikkomalla suhteellisuusperiaatetta voi joutua kantamaan oikeudellista vastuuta.

Toisaalta on ilmeistä, että poliisi ei voimankäyttötilanteissa käy järjestelmällisesti mielessään eri vaihtoehtoisten keinojen skaalaa ja mieti mitkä lait tilanteeseen soveltuvat. Tilanteet hoidetaan kokemuksen tuomalla varmuudella ja järjellä. On kaiketi luontaista, että viimesijaiseen voimakeinoon, aseeseen tarttumista, välteetään viimeiseen saakka. Ylilyöntejä saattaa kuitenkin joskus sattua, ja ne saavatkin yleensä runsaasti julkisuutta ja aiheuttavat kansalaiskeskustelua. Se sallittakoon vapaassa yhteiskunnassa.