

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Marko Nieminen

**POLIISIN TOIMIVALTA HENKILÖLLISYYDEN
SELVITTÄMISEEN**

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2012

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

NIEMINEN, MARKO: Poliisin toimivalta henkilöllisyyden selvittämiseen

Pro gradu –tutkielma, 82 s. + VII

Julkisoikeus

Helmikuu 2012

Pro gradu –tutkielmani aiheena on poliisin toimivalta henkilöllisyyden selvittämiseen. Poliisi on julkisoikeudellinen orgaani ja merkittävän julkisen vallan käyttäjä, joka turvaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Poliisin tulee aktiivisesti edistää ihmisten oikeuksien toteutumisen ja samalla pidättäytyä loukkaamasta niitä.

Tutkielmassani selvitän, onko poliisilla toimivaltaa aina niin halutessaan selvittää kohteena olevan henkilön henkilöllisyys; voiko poliisi koska tahansa pyytää henkilöä todistamaan henkilöllisyytensä? Samalla selvitän, mitä keinoja henkilöllisyyden selvittämisessä voidaan käyttää.

Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus sekä yhdenvertaisuus ovat perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen tasolla säänneltyjä oikeuksia, jotka kuuluvat kaikille. Kun poliisi selvittää henkilöllisyyttä, on mahdollista, että kyseisiä oikeuksia pyritään rajoittamaan. Onko niiden rajoittaminen mahdollista ja miten pitkälle rajoittamisessa voidaan edetä?

Tutkimukseni on oikeusdogmaattinen tutkimus, sillä pyrin tulkitsemalla selvittämään voimassa olevan oikeuden sisällön tutkimusongelmassani. Voimassa olevan poliisilain rinnalla tutkin 1.1.2014 voimaantulevaa poliisilakia niiltä osin, kuin se sisältyy tutkimuskysymykseeni. Haluan tutkimuksen yhteydessä selvittää, tuleeko uusi poliisilaki voimaan tullessaan vaikuttamaan tutkielmani aiheeseen, eli poliisin toimivaltaan henkilöllisyyden selvittämiseen. Näiltä osin tutkielmani ei ole puhdasta oikeusdogmatiikkaa, vaan lähentelee oikeushistoriaa.

Tutkimustulosten mukaan poliisilla on melko laaja toimivalta henkilöllisyyden selvittämiseen. Poliisilla on yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus saada jokaiselta heidän henkilöllisyytensä selvittävät tiedot. Toimivallan luova säännös on jätetty suhteellisen avoimeksi ja näin sitä soveltavalle virkamiehelle jää suhteellisen paljon harkintavaltaa. Jos kohdehenkilö kieltäytyy antamasta henkilötietonsa tai antaa ne todennäköisesti virheellisesti saa poliisi ottaa henkilön kiinni. Kiinniotettu voidaan pitää kiinni enintään 24 tuntia kiinniotosta, ellei häntä pidätetä tai vangita. Kaikessa poliisitoiminnassa on kuitenkin otettava huomioon hallinnon oikeusperiaatteet ja poliisin toiminnan yleiset periaatteet, jotka rajoittavat poliisin toimivaltaa.

SISÄLLYS

SISÄLLYS	III
LÄHTEET	V
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Johdatus tutkielman aiheeseen.....	1
1.2 Tutkimusongelma ja tutkimuksen rajaus.....	2
1.3 Tutkimusmenetelmät ja lähdeaineisto	3
1.4 Keskeiset käsitteet	6
2 JULKINEN VALTA JA POLIISI.....	8
2.1 Julkisesta vallasta	8
2.2 Oikeusvaltioperiaate	8
2.3 Poliisin tehtävät	10
2.4 Poliisitoiminnan yleiset periaatteet.....	13
2.5 Poliisin toimivalta.....	17
3 PERUS- JA IHMISOIKEUDET	20
3.1 Perusoikeuksista yleisesti	20
3.2 Yhdenvertaisuus -perusoikeus.....	23
3.3 Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen -perusoikeus	25
3.4 Perusoikeuksien rajoittaminen.....	29
3.4.1 Rajoittamisesta yleensä.....	29
3.4.2 Lakivaraukset.....	30
3.4.3 Yleiset rajoitusedellytykset.....	31
3.4.3.1 Lailla säätämisen vaatimus.....	32
3.4.3.2 Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus	33
3.4.3.3 Hyväksyttävyyysvaatimus	35
3.4.3.4 Suhteellisuusvaatimus	38
3.4.3.5 Ydinalueen koskemattomuusvaatimus	39
3.4.3.6 Oikeusturvavaatimus	41
3.4.3.7 Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus	41
3.4.3.8 Oma suostumus	42
3.5 Ihmisoikeudet	44
3.5.1 Ihmisoikeuksista yleisesti	44

3.5.2	Oikeus vapauteen ja turvallisuuteen	45
3.5.3	Syrjinnän kieltö	47
3.5.4	Ihmisoikeuksien rajoittamisesta	47
3.5.5	Ihmisoikeussopimuksen valvonta.....	48
3.5.6	Valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset	49
4	HENKILÖLLISYYDEN SELVITTÄMINEN.....	52
4.1	Toimivalta.....	52
4.1.1	Poliisilain perusteella.....	52
4.1.1.1	Yksittäinen tehtävä	54
4.1.1.2	Tiedonsaannin henkilöllinen laajuus	56
4.1.1.3	Vaadittavat tiedot.....	59
4.1.2	Tieliikennelain perusteella.....	60
4.1.3	Ulkomaalaislain perusteella.....	61
4.2	Keinoja henkilöllisyyden selvittämiseen	62
4.2.1	Tietojen saanti viranomaiselta	62
4.2.2	Turvallisuustarkastus	63
4.2.3	Henkilötuntemerkkien perusteella.....	66
4.3	Kiinniotto-oikeus	69
4.3.1	Kiinnioton edellytykset	69
4.3.2	Kiinnioton kesto	70
4.3.3	Pidättäminen ja vangitseminen.....	72
4.4	Voimakeinojen käyttö	73
5	OIKEUSTURVAKEINOT	75
5.1	Hallintokantelu	76
5.2	Virkavastuun toteuttaminen.....	77
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	79

LÄHTEET

KIRJALLISUUSLÄHTEET

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Porvoo 1989.

Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa *Häyhä, Juha* (toim.): *Minun metodini*. Helsinki 1997.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas, - Sheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. Helsinki 2011.

Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Salminen, Markku: Poliisioikeus. Helsinki 1999.

Helminen, Klaus – Lehtola, Kari – Virolainen, Pertti: Esitutkinta ja pakkokeinot. 2. uudistettu painos. Helsinki 2005.

Hidén, Mikael: Perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): *Perusoikeudet Suomessa*. Helsinki 1999, s. 1–27.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. 2. uudistettu painos. Helsinki 2008.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. 2. uudistettu painos. Helsinki 2008.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Turku 2000.

Jyränki, Antero: Valta ja Vapaus. 3. uudistettu laitos. Helsinki 2003.

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

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.

Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.

Loman, Timo: Poliisin oikeudesta käyttää voimakeinoja. Helsinki 1997.

Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Helsinki 2002.

Mäenpää, Olli: Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki 2011.

Ojanen, Tuomas: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki 2003.

Ojanen, Tuomas: Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan. Helsinki 2009.

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

Pohjolainen, Teuvo: Perusoikeudet ja järjestyksenvalvonta. Lakimies 6–7/1999, s. 932–942.

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

Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki 2005.

Tuori, Kaarlo: Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? Lakimies 6–7/1999, s. 920–931.

Tuori, Kaarlo: Julkisoikeuden perusteet. Helsinki 2000.

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

VIRALLISLÄHTEET

Esitutkintalaki 449/1987.

Järjestyslaki 612/2003.

Laki liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä 546/1998.

Laki syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta 422/1974.

Pakkokeinolaki 450/1987.

Pakkokeinolaki 806/2011.

Poliisilaki 493/1995.

Poliisilaki 872/2011.

Rikoslaki 39/1889.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Tieliikennelaki 267/1981.

Ulkomaalaislaki 301/2004.

Vahingonkorvauslaki 412/1974.

Euroopan ihmisoikeussopimus SopS 18-19/1990.

Poliisiasetus 1112/1995.

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

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

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

HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Asiakirjat.

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

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

LaVL 10/1994 vp – HE 57/1994 vp. Lakivaliokunnan lausunto n:o 10 hallituksen esityksestä poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Asiakirjat.

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

PeVL 6/1998 vp – HE 242/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 6 hallituksen esityksestä laeiksi liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä ja tieliikennelain 75 §:n muuttamisesta. Asiakirjat.

AOK 990/1/02.

EOAM 1681/4/2008.

EOAM 2094/4/2002.

INTERNET-LÄHTEET

Poliisibarometri 2010 – Kansalaisten näkemyksiä ja kokemuksia poliisitoiminnasta ja sisäisen turvallisuuden tilasta. Saatavilla www-muodossa:

<http://www.intermin.fi/julkaisu/292010>. 12.02.2012.

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus tutkielman aiheeseen

Poliisi on julkisoikeudellinen orgaani ja merkittävän julkisen vallan käyttäjä. Poliisi toimii Suomessa yhteiskunnan turvallisuuden ylläpitäjänä. Poliisin käyttämä julkinen valta voidaan nähdä kuuluvan julkisen vallan käytön ydinalueen piiriin.

Poliisi julkisen vallan käyttäjänä turvaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Poliisin tulee pidättäytyä loukkaamasta ihmisten oikeuksia ja samalla aktiivisesti edistää niiden toteutuminen. Samalla kun se turvaa edellä mainittuja oikeuksia, se joutuu joskus konkreettisesti rajoittamaan niitä.

Poliisin tehtäväksi on poliisilaissa (493/1995) säädetty mm. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen ja selvittäminen. Kenttätyössään poliisimies joutuu tehtäviä hoitaessaan rajoittamaan ihmisten oikeuksia, jopa perusoikeuksia. Rajoittaminen saattaa olla välttämätöntä jonkin toisen perusoikeuden suojaamiseksi. Rajoittamisella voidaan suojata niin kohdehenkilön omaa perusoikeutta kuin toisten henkilöiden perusoikeuksia.

Voimme joutua poliisin pysäyttämäksi monesta eri syystä. Usein samassa yhteydessä poliisi pyrkii selvittämään kohteena olevan henkilöllisyyden. Voiko poliisi aina niin halutessaan, selvittää kohteen henkilöllisyyden? Onko meidän pyydetessä alistuttava poliisin tahtoon ja annettava henkilöllisyytemme selvittävät tiedot?

Miksi kyseinen tutkimus? Perusoikeudet ovat perustuslain (731/1999) tasolla lähtökohtaisesti jokaiselle suotuja oikeuksia. Näistä mm. henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus ovat oikeuksia, joihin poliisi voi henkilöllisyyttä selvittäessään puuttua ja mahdollisesti rajoittaa. Luottamus poliisiin on tutkimusten mukaan korkea¹ ja lähes aina, kun poliisi kehottaa henkilöä toimimaan, hän toimii kehotuksen mukaan, niin myös

¹ Sisäasiainministeriön taloustutkimuksella teettämän tutkimuksen (Poliisibarometri 2010) mukaan 96 prosenttia vastaajista piti poliisia erittäin tai melko luotettavana. Saatavilla <http://www.intermin.fi/julkaisu/292010>. 12.02.2012.

henkilöllisyyttä selvittäessä. Mutta onko henkilöllä aina velvollisuus alistua henkilöllisyyden selvittämiseen? Niin kohdehenkilön kuin poliisinkin oikeusturvan kannalta on tärkeää selvittää kyseistä toimenpidettä. Löytyykö selkeä raja sille, koska henkilöllisyyden selvittämiseen on toimivaltaa vai onko raja enemmänkin kuin veteen piirretty viiva?

1.2 Tutkimusongelma ja tutkimuksen rajaus

Tarkoitukseni on tutkia, millä perusteella poliisi voi selvittää henkilön henkilöllisyyden ja miten pitkälle perusoikeuksia voidaan rajoittaa selvittämisen yhteydessä.

Tutkimusongelma työssäni voidaan kirjoittaa seuraavan tutkimuskysymyksen muotoon: Milloin poliisi voi selvittää kohteen henkilöllisyyden ja millä keinoin henkilöllisyys voidaan selvittää? Osakysymyksenä tutkielmassa on, miten kohdehenkilön perus- ja ihmisoikeuksia voidaan poliisin toimesta rajoittaa ja miten pitkälle rajoittamisessa voidaan mennä?

Rajaan tutkimukseni käsittelemään tilanteita, joissa henkilöllisyyttä selvitetään poliisin kenttätöiminnassa. Tarkoituksena on selvittää poliisin toimivalta niissä tilanteissa, joihin poliisipartio päivittäistöiminnassaan saattaa joutua.

Perusoikeuksien osalta rajaan tutkimukseni kahteen perusoikeuteen, yhdenvertaisuuteen sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Samassa yhteydessä tutkin perusoikeuksien rajoittamisen mahdollisuutta. Tämä rajaus siksi, että yhdenvertaisuusperusoikeus on tärkeä ottaa huomioon myös poliisitoiminnassa. Kohdehenkilön henkilöön liittyvä syy ei voi ohjata toimintaa, vaan henkilöitä on kohdeltava samalla tavalla samanlaisissa tilanteissa ja eri tavalla erilaisissa tilanteissa. Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus on perusoikeus, johon henkilöllisyyden selvittämisen yhteydessä useasti puututaan. Kyseinen perusoikeus on tärkeä, jokaiselle kuuluva oikeus ja siksi myös se on sisällytetty tutkimukseen.

Vaikkakin tutkimus käsittelee henkilöllisyyden selvittämistä, toimintaa, jonka yhteydessä henkilötietoja käsitellään, olen rajannut tietosuojan tutkimuksen ulkopuolelle. Näin siksi, että keskityn tutkimuksessani henkilöllisyyden selvittämisen ytimeen, siihen mitä henkilöllisyyden selvittämiseksi voidaan tehdä.

Pitäydyn tutkimuksessani lähes ainoastaan kansallisessa lainsäädännössä. Kansainvälisestä säännöstöstä tutkimukseeni olen sisällyttänyt vain Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18-19/1990), koska sillä on selkeä yhteys mm. perustuslakiin ja poliisilakiin. Ihmisoikeussopimuksen kohdalla tutkin artiklaa 5, oikeutta vapauteen ja turvallisuuteen sekä artiklaa 14, syrjinnän kieltoa. Samassa yhteydessä tutkin mahdollisuutta rajoittaa ihmisoikeuksia.

1.3 Tutkimusmenetelmät ja lähdeaineisto

Tutkimukseni tarkoituksena on voimassaolevien oikeussäännösten, lainvalmisteluaineiston, oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden avulla selvittää, millä perusteella poliisilla on oikeus selvittää kohteena olevan henkilön henkilöllisyys.

Tutkin ja tulkitsen voimassa olevan oikeuden sisältöä pyrkien selvittämään, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö tutkimusongelmassani. Haen vastausta kysymykseen, miten henkilöllisyyden selvittämisessä tulee toimia voimassa olevan oikeuden mukaan. Käytän tutkimuksessani tekstianalyysiä eli sisällönerittelyä. Oikeusnormien tulkinnassa tekstianalyysi on yksi keskeisimmistä metodeista, sillä usein tutkimuksessa pyritään mm. antamaan jollekin epämääräiselle sanalle merkityssisältö tai oikeusnormin sisältäessä moniselitteisen ilmauksen se pyritään selventämään tulkinnalla².

Tutkimukseni sijoittuu oikeusdogmatiikan alueelle. Oikeusdogmatiikan tehtäväksi on määritelty oikeussääntöjen sisällön selvittäminen eli tulkinta ja oikeussäännösten systematisointi. Lainoppi eli oikeusdogmatiikka pyrkii selvittämään, mikä on voimassa

² Husa ym. 2008, s. 25.

olevan oikeuden sisältö kulloinkin käsiteltävässä oikeusongelmassa. Se pyrkii vastaamaan, miten tietyssä tilanteessa pitäisi toimia senhetkisen, voimassa olevan oikeuden mukaan.³

Oikeuden voimassaolo, oikeusnormien voimassaolo, voidaan nähdä sekä teknisenä että teoreettisena ongelmana. Kun mainitaan ”voimassa oleva oikeus”, sillä yleensä tarkoitetaan sitä oikeusteknistä tosiseikkaa, että on olemassa kansalaisia ja viranomaisia sitovia yleisiä oikeusnormeja. Edellä mainitussa yhteydessä voimassaolon käsite tarkoittaa sitä, että säädökset ovat syntyneet valtiosäännön edellyttämällä tavalla eikä niitä ole kumottu.⁴

Teoreettisesti oikeusnormin voimassaoloa voidaan tarkastella kolmijakoisen tarkastelumallin mukaisesti. Sen mukaan oikeusnormin voimassaolo voi tarkoittaa ensinnäkin systeemivoimassaoloa eli muodollista pätevyyttä, toiseksi tosiasiallista voimassaoloa eli tehokkuutta ja kolmanneksi arvoperusteista voimassaoloa eli hyväksyttävyyttä.⁵

Edellä mainitsin, että tutkimukseni on oikeusdogmaattinen, tulkiten voimassa olevan oikeuden sisältöä tutkimuskysymykseni suhteen. Täysin puhdasta oikeusdogmatiikkaa se ei kuitenkaan ole, sillä voimassaolevan oikeuden rinnalla tulkiten lakia, joka on vahvistettu ja allekirjoitettu, mutta tulee voimaan vasta 1.1.2014. Kyseessä on uusi poliisilaki (872/2011), jota kuljetan tutkimuksessani nykyisen poliisilain rinnalla. Haluan selvittää, vaikuttaako tuleva poliisilaki voimaan tullessaan tutkimuskysymykseeni, eli poliisin toimivaltaan henkilöllisyyden selvittämisessä. Tutkimuksessani siis seurataan tiettyjen poliisilain pykälien kehittymistä vuoden 1995 laista vuoden 2014 lakiin. Voi kai sanoa, että tutkimukseni on näiltä osin oikeushistoriallinen, ei kuitenkaan niin puhtaasti, kuin oikeushistoria yleisesti ymmärretään. Nykyinen poliisilaki jää historiaan, kun uusi poliisilaki tulee voimaan 1.1.2014.

³ Husa ym. 2008, s. 20; Jyränki 2003, s. 15; Aarnio 1997, s. 36–37.

⁴ Laakso 1990, s. 28.

⁵ Laakso 1990, s. 31–32.

Oikeuslähdeopin mukaan oikeuslähteet voidaan jakaa kolmeen⁶ ryhmään eli vahvasti velvoittaviin (pakollisiin), heikosti velvoittaviin ja sallittuihin. Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluu kaksi oikeuslähdetä: laki ja maantapa. Lailla tässä yhteydessä tarkoitetaan kaikkia säädöksiä eli perustuslain ohella asetuksia, valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksiä, hallintoviranomaisten antamia määräyksiä ja ohjeita, kansainvälisiä sopimuksia, jotka on saatettu Suomessa voimaan sekä EU-oikeuden säädöksiä. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuinratkaisut. Viimeiseen ryhmään, sallittuihin oikeuslähteisiin kuuluvat mm. oikeusvertailevat argumentit ja oikeustiede.⁷

Tutkimuksessa käyttämäni lähdeaineisto koostuu kaikkien edellä mainittujen ryhmien sisältämästä materiaalista. Keskeistä aineistoa ovat voimassa olevat lait ja sopimukset, mm. Suomen perustuslaki ja poliisilaki. Kansainvälisistä sopimuksista käytän tutkimukseni lähteenä Euroopan ihmisoikeussopimusta, jossa mm. luetellaan ihmisoikeudet ja niiden rajoittamisen mahdollisuudet. Suomen perustuslaki sisältää mm. perusoikeudet ja oikeusvaltioperiaatteen. Poliisilaissa määritellään poliisin tehtävät, poliisitoiminnan yleiset periaatteet sekä poliisin toimivalta.

Lainsäätäjän tarkoitusta pyrin selvittämään lainvalmisteluaineistosta, joista keskeisiä ovat perustuslakivaliokunnan mietintö perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta⁸, perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä poliisilaiksi⁹ sekä hallituksen esitykset¹⁰.

Tuomioistuinratkaisut eli oikeuskäytäntö viittaa tässä yhteydessä erityisesti ylimpien tuomioistuinten (KHO, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin) vakiintuneeseen ratkaisukäytäntöön. Tähän ryhmään voidaan katsoa kuuluvaksi myös eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin huomautukset ja käsitykset¹¹. Tässä

⁶ Vrt. Husa & Pohjolainen 2008, s. 16–17. He jakavat oikeuslähteet velvoittaviin ja ei-velvoittaviin oikeuslähteisiin. Tässä jaossa ei-velvoittaviin, eli sallittuihin oikeuslähteisiin kuuluvat mm. vakiintunut oikeuskäytäntö ja lainvalmisteluaineisto.

⁷ Husa ym. 2008, s. 32–33; Aanio 1989, s. 220–221.

⁸ PeVM 25/1994 vp.

⁹ PeVL 15/1994 vp.

¹⁰ HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta; HE 57/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi; HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

¹¹ Husa & Pohjolainen 2008, s. 16–17.

tutkimuksessani oikeuskäytäntöä edustavatkin juuri ylimpien laillisuusvalvojen, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisut.

Oikeustiedettä tutkimuksessani edustaa oikeustieteellinen kirjallisuus ja oikeustieteelliset artikkelit. Perus- ja ihmisoikeudellista kirjallisuutta lähdeaineistossani ovat mm. Pellonpään vuonna 2005 julkaistu teos ”Euroopan ihmisoikeussopimus”, Hallberg ym. (2011) ”Perusoikeudet”, Saraviidan (2005) ”Suomalainen perusoikeusjärjestelmä” sekä Viljasen (2001) ”Perusoikeuksien rajoitusedellytykset”.

Poliisia käsittelevää kirjallisuutta on mm. Helminen ym. (1999) ”Poliisioikeus”, Loman (1997) ”Poliisin oikeudesta käyttää voimakeinoja” sekä Rantanen (2003) ”Poliisin toimivallasta ja toimivaltuuksista”.

1.4 Keskeiset käsitteet

Sanalla *poliisi* tarkoitetaan tavallisessa puhekielessä usein poliisiorganisaatiossa palvelevaa yksittäistä virkamiestä eli poliisimiestä. Poliisimies¹² on yksittäinen poliisin palveluksessa oleva virkasuhteinen henkilö, nainen tai mies, jolla on poliisivaltuudet. Määritelmä poliisimiehestä on tärkeä toimivaltuuksien kannalta, koska vain poliisimies-käsitteen piiriin kuuluvilla on oikeus käyttää poliisille kuuluvia toimivaltuuksia. Lainsäädännössä poliisi-sana on ymmärrettävä tarkoittamaan koko poliisiorganisaatiota.¹³

Toimivalta tarkoittaa erityistä kelpoisuutta suorittaa virkatoimia siten, että niillä on aiottu oikeusvaikutus. Yleisesti toimivaltaan kuuluvat esim. valta tehdä hallintopäätöksiä, valta panna asia vireille, valta vaatia selvityksiä, valta toimittaa tarkastus tai valta käyttää pakkokeinoja jonkin tehtävän tehostena. Voidaan luonnehtia, että toimivalta on hallintoelimen tai yksittäisen virkamiehen oikeutta käyttää julkista valtaa suhteessa yksityiseen oikeussubjektiin.¹⁴ Tämä viranomaisen toimivalta liittyy viranomaisen valtaan ja yleensä samalla myös velvollisuuteen huolehtia määrätyistä julkisen hallinnon tehtävistä. Kyse on ensinnäkin tehtävien jaosta eri viranomaisten kesken, mihin liittyy

¹² Poliisimies määritellään tarkemmin poliisiasetuksen (1112/1995) 1 §:ssä.

¹³ Helminen ym. 1999, s. 1.

¹⁴ Husa & Pohjolainen 2008, s. 223.

kysymys viranomaisen asiallisesta, asteellisesta ja alueellisesta toimivallasta. Toiseksi kun puhutaan viranomaisen toimivallasta, kysymys on lainsäädäntöön perustuvasta kelpoisuudesta suorittaa sellaisia toimia, joilla on määrättyjä oikeudellisia vaikutuksia tai joilla julkista valtaa käyttäen vaikutetaan yksityisten oikeudelliseen asemaan.¹⁵

¹⁵ Laakso ym. 2006, s. 43.

2 JULKINEN VALTA JA POLIISI

2.1 Julkisesta vallasta

Julkisen vallan käsitettä käytetään kahdessa eri merkityksessä, niin toimintakäsitteenä kuin organisatorisena käsitteenä. Organisatorisena käsitteenä julkista valtaa käytetään ilmaisemaan tahoja, joita vastaan perusoikeudet suojaavat tai joita perusoikeussäännökset muuten velvoittavat. Toimintakäsitteenä taas julkinen valta esiintyy esim. rikoslain (39/1889) virkamieskäsitteen määritelmässä.¹⁶

Julkisen vallan käyttöä on sekä määrämuotoinen päätöksenteko että ns. tosiasiallinen julkisen vallan käyttö. Määrämuotoisessa päätöksenteossa mm. asetetaan oikeusnormeja ja tehdään etuja ja oikeuksia koskevia päätöksiä. Tosiasiallinen julkisen vallan käyttö eroaa määrämuotoisesta päätöksenteosta siinä, että viranomainen toimii ilman erillistä hallintopäätöstä, puuttuen useasti suoraa henkilön oikeuksiin. Tässä tutkimuksessa tarkasteltu poliisitoiminta on juuri tosiasiallista julkisen vallan käyttöä.

2.2 Oikeusvaltioperiaate

Julkisen vallan käytöstä ja julkisesta toiminnasta säädetään Suomen perustuslaissa, tarkemmin sen toisessa pykälässä. Pykälään sisältyy yksi valtiosäännön peruseriaatteista, oikeusvaltioperiaate¹⁷. Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan, julkisen vallan käyttäjällä on oltava toimivaltaperuste, joka tulisi olla palautettavissa eduskunnan säätämään lakiin¹⁸. Julkisen vallan käyttämisen, siis jonkinlaisen toiminnan, tulee perustua lain tasoiseen säädökseen. Ilman kyseistä lakiin perustuvaa toimivaltaperustetta julkista valtaa ei voi, eikä tule käyttää. Vaatimusta on noudatettava riippumatta siitä, käyttääkö julkista valtaa valtion vai kunnan viranomainen tai onko käyttäjänä välillisen julkisen hallinnon yksikkö¹⁹. Se on siis

¹⁶ Tuori 2000, s. 7.

¹⁷ Jyränki 2000, s. 52.

¹⁸ HE 1/1998 vp, s. 74.

¹⁹ Tuori 2000, s. 72.

otettava huomioon myös poliisitoiminnassa, toiminnassa, joka on julkisen vallan käyttämistä.

Edellä mainittu sisältää kaksi erillistä elementtiä, positiivisen elementin ja negatiivisen elementin. Positiivinen elementti pitää sisällään vaatimuksen siitä, että viranomaisten päätöksillä ja toimilla tulee olla lakiin nojaava peruste. Negatiivinen elementti taas sisältää kiellon menetellä ja toimia lain vastaisesti. Viranomaisen toiminta ilman asianmukaista, laista johdettavaa perustetta on kiellettyä. Samoin kiellettyä on myös viranomaisen toiminta vastoin lakia.²⁰

Samaisessa perustuslain pykälässä on maininta, että kaikessa julkisessa toiminnassa tulee noudattaa tarkoin lakia. Kyseinen maininta laista käsittää oikeusjärjestyksen kokonaisuutena. Se viittaa muihinkin säädöksiin kuin vain eduskuntalakiin²¹. Näin ollen julkista toimintaa harjoitettaessa tulee noudattaa tarkoin myös mm. asetuksen tasoista säännöstöä. Kyseinen kohta velvoittaa niin valtion ja kunnan viranomaisia kuin välillisen julkisen hallinnon organisaatioita. Julkinen toiminta on käsitteenä laajempi kuin julkisen vallan käyttö. Julkiseen toimintaan katsotaan sisältyvän kaiken julkisen toiminnan, ei vain sellaisen toiminnan, johon liittyy julkisen vallan käyttöä.²²

Kyseinen perustuslain 2 § ilmaisee rajoituksen poliisin toimivaltaan. Poliisikaan ei saa mielivaltaisesti, auktoriteettiinsa nojaten, tehdä mitä haluaa ja kenelle tahansa. Poliisitoimien on saatava toimivaltansa säädöksistä. Useimmiten ihmiset noudattavat poliisin antamia neuvoja, käskyjä ja kehotuksia empimättä. He eivät aina mieti, onko poliisilla oikeus toimia juuri niin kuin se toimii.

Perustuslain 2§:n 4 momentin mukaisesti eri hallinnon aloilla on säädetty lain tasoisesti julkisen vallan käytöstä. Poliisihallinnon osalta tuo laki on poliisilaki, jossa säädetään poliisin tehtävistä, poliisin toiminnan yleisistä periaatteista ja poliisin erilaisista toimivaltuuksista²³. Poliisilakiin tulen palaamaan myöhemmin tässä tutkielmassani.

²⁰ Laakso ym. 2006, s. 303–304.

²¹ Tuori 2000, s. 72.

²² Jyränki 2000, s. 68.

²³ Korhonen 2005, s. 37.

2.3 Poliisin tehtävät

Tärkein poliisin toimintaa sääntelevä laki on poliisilaki²⁴. Lain 1§ säätelee poliisin tehtävät. Pykälän mukaan poliisin tehtävänä on mm. oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen ja selvittäminen. Lisäksi poliisin on suoritettava muut sille erikseen säädetyt tehtävät ja annettava jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua.

Hallituksen esityksessä (HE 57/1994) poliisilainaksi todetaan, että lain ensimmäisen pykälän tehtäväpiirin määrittelyssä on tarkoitus korostaa ennalta ehkäisevän toiminnan tärkeyttä turvallisuuden ylläpitämisessä. Hallitus mainitsee yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen olevan poliisin tehtäväkuvauksen perinteisiä käsitteitä. Esityksessä mainitaan mm. seuraavasti:

”Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen on katsottu kuuluvan kaiken sellaisen poliisitoiminnan, jonka tarkoituksena on luoda ja ylläpitää turvallista ja viihtyisää elin- ja toimintaympäristöä yhteiskunnan jäsenille, torjua ja estää ennakolta oikeudenloukkauksia ja häiriöitä sekä poistaa tapahtuneet häiriöt ja selvittää tapahtuneet oikeudenloukkaukset.”²⁵

Hallituksen esityksessä tulee esille oikeudenloukkausten ja häiriöiden ennakolta estäminen ja torjuminen. Siis säännökseen perustuvan edun perusteettoman loukkaamisten ennaltaehkäisy, toiminta ennalta siten, että ihmiset huomaavat valvonnan ja sitä kautta myös toteavat kiinnijäämisriskin suuruuden. Tämän seurauksena vasta ajatuksissa olleet rikokset jäisivät mahdollisesti toteutumatta.

Tätä tutkimusta kirjoitettaessa on ollut meneillään poliisilakiuudistus ja Tasavallan Presidentti on kesällä 2011 vahvistanut uuden poliisilain, joka tulee voimaan 1.1.2014. Uudessa laissa poliisin tehtävät määritellään 1 luvun 1 §:ssä. Siinä mainitaan ne tehtävät, jotka nykyinenkin laki mainitsee, mutta sen lisäksi mm. poliisin yhteistyöstä eri tahojen

²⁴ Helminen ym. 1999, s. 2.

²⁵ HE 57/1994 vp, s. 32.

kanssa sekä kadonneen tai onnettomuuden uhriksi joutuneen henkilön vaatimista toimenpiteistä.

Klaus Helminen mainitsee, että määräite ”oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen” antaa yleissuunnan poliisin toiminnalle. Poliisi on laillista yhteiskuntaa turvaava organisaatio, jonka tulee suojata keskeisiä valtion instituutioita ja pitää silmällä ja ehkäistä väkivaltaisia ja laittomia ryhmiä ja toimintoja.²⁶ Uuden poliisilain esitöissä hallitus toteaa, että oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen pitää sisällään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen sekä rikosten ennalta estämisen, paljastamisen, selvittämisen ja syyteharkintaan saattamisen.²⁷

Poliisin tehtäviin kuuluu poliisilain mukaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Mitä edellä mainittu termi tarkoittaa? Hallitus linjaa esityksessään uudeksi poliisilainaksi käsitettä yleinen järjestys ja turvallisuus²⁸. Yleinen järjestys ja turvallisuus koostuu kahdesta eri osasta: 1) yleinen järjestys ja 2) turvallisuus. Adjektiivi yleinen määrittää vain järjestys sanaa ja siten poliisi ylläpitää yleistä järjestystä sekä yleistä ja yksityistä turvallisuutta.²⁹

Klaus Helminen määrittelee yleisen järjestyksen normaalin tilan säilymiseksi yleisillä paikoilla. Normaaliin tilaan kuuluu se, ettei kukaan häiritse rauhaa rangaistavalla teolla sekä säädyllisyyden ja hyvien tapojen mukaisuuden noudattaminen. Yleisiä paikkoja³⁰ ovat mm. kadut ja torit sekä yleisesti yleisön käytössä olevat tilat. Ratkaisevaa ei ole se, kuka paikan tai tilan omistaa vaan se, ovatko ne yleisön käytettävissä.³¹

Turvallisuuden ylläpitäminen pitää sisällään yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavien tekojen estämistä sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksien suojaamista. Yksityisten henkilöiden oikeuksien suojaamisen yhteydessä on erityisesti huolehdittava perus- ja

²⁶ Helminen ym. 1999, s. 19.

²⁷ HE 224/2010 vp, s. 70.

²⁸ Hallitus mainitsee esityksessään (HE 224/2010 vp s. 16, 70–71), että termi yleinen järjestys ja turvallisuus on poliisin tehtäväkuvauksen peruskäsitteitä, mutta sen merkityssisältöä on vaikea yksiselitteisesti tämentää. Sen sisältö on laaja ja osaksi jäsentymätön. Käsitteen alaan kuuluisi ainakin kaikki sellainen poliisitoiminta, jonka tarkoituksena on luoda ja ylläpitää turvallista elin- ja toimintaympäristöä yhteiskunnan jäsenille, torjua ja estää ennakolta oikeudenloukkauksia ja häiriöitä sekä poistaa tapahtuneet häiriöt ja selvittää tapahtuneet oikeudenloukkaukset.

²⁹ Helminen ym. 1999, s. 19.

³⁰ Ks. esim. järjestyslaki (612/2003) 1:2§.

³¹ Helminen ym. 1999, s. 20–21.

ihmisoikeuksien suojelemisesta.³² Perus- ja ihmisoikeuksille annettava painoarvo näkyy mm. siinä, että 1.1.2014 voimaantulevassa poliisilain on perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta oma pykälänsä, 1 luvun 2 §.

Edellä mainittujen tehtävien lisäksi poliisille kuuluu mm. rikosten ennalta estäminen ja selvittäminen. Ennalta estäminen merkitsee puuttumista etukäteen esim. ihmisten toimintaan siten, että he jättävät mahdollisesti jo aikomansa rikoksen tekemättä. Aina ei kuitenkaan tarvita edes puuttumista; poliisin preventiivisenä toimintana yksinkertaisimmillaan voidaan pitää poliisin pelkkää näkymistä katukuvassa. Jo pelkkä poliisin näkeminen luo ihmisten keskuuteen tunteen kiinnijäämisriskistä ja estää ennalta rikoksia. Helmisen mukaan ennalta estäminen tarkoittaa myös jo aloitettujen rikostekojen keskeyttämistä sekä rikosten seurausten estämistä tai rajoittamista³³.

Useat poliisin tehtävistä rajoittavat perustuslain 3. luvussa mainittuja ihmisten perusoikeuksia. Mielestäni poliisitehtävien aste-eroilla on kiinteä yhteys perusoikeuksien rajoittamiselle. Mitä vakavampi tehtävä on kyseessä, sitä enemmän voidaan viranomaiselle sallia perusoikeuksien rajoittamista. Tällä tarkoitan esimerkiksi tilannetta, jossa joku henkilö puuttuu toisen henkilön oikeuksiin. Mitä vakavammasta oikeudenloukkauksesta on kyse, sitä enemmän myös viranomaisella on oikeus puuttua loukkaajan perusoikeuksiin. Pelkästään valvoessaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta poliisin perusoikeuksien rajoitusedellytykset ovat eri tasolla kuin silloin, kun puututaan olemassa olevaan uhkaan, tai jo mahdollisesti sattuneeseen rikokseen. Turvatessaan henkilöiden perusoikeuksia joutuu poliisi useasti samalla rajoittamaan jonkun toisen henkilön oikeuksia. On kuitenkin muistettava, ettei poliisilain antaman toimivallan venyttämällä voida kaventaa ihmisten perusoikeuksia.

Poliisilain 1 § siis ainoastaan määrittelee poliisin tehtävät. Se ei vielä itsessään luo toimivaltaa poliisille puuttua henkilöiden oikeuksiin. Siihen toimivallan poliisille antaa kussakin tapauksessa erillinen, nimenomainen säännös. Poliisin tehtävämäärittely on kuitenkin lähtökohta arvioitaessa poliisin toimenpiteiden sallittavuutta ja muodostaa pohjan toimivaltasäännösten tulkinnalle³⁴

³² Helminen ym. 1999, s. 22.

³³ Helminen ym. 1999, s. 22.

³⁴ Helminen ym. 1999, s. 19.

2.4 Poliisitoiminnan yleiset periaatteet

Nykyinen poliisilaki säätelee 2 §:ssä poliisin toiminnan yleisistä periaatteista. Yleiset periaatteet rajoittavat edellisessä kappaleessa mainittua poliisin toimivaltaa. Poliisitehtävää suoritettaessa tulee toimivalta mm. poliisilain 2 §:n mukaisesti ja sitä rajoittavat mm. yleiset periaatteet, jotka nekin on kirjattu poliisilakiin. Periaatteita tulee noudattaa kaikessa poliisitoiminnassa.

Poliisilakiuudistuksen yhteydessä hallituksen esityksessä (HE 224/2010 vp) on otettu kantaa nykyisen poliisilain edellä mainittuun 2 §:n, jossa sen sanotaan olevan epähavainnollinen ja puutteellinen. Samassa hallituksen esityksessä 2 §:ssä esitettyä poliisitoiminnan yleisten periaatteiden määrittelyä pidetään epätyytyttävänä ja riittämättömänä. Hallitus mainitsee, että lainsäädäntötekniisesti asianmukaista ei ole se, että erilaisia periaatteita ei ole selvästi eroteltu toisistaan nimeämisen ja eri pykäliin jakamisen avulla.³⁵ Edellä mainittujen syiden vuoksi on vuonna 2014 voimaantulevassa poliisilaissa eroteltu poliisitoiminnan yleiset periaatteet omiin pykäliinsä. Tulen käsittelemään tässä kappaleessa rinnakkain sekä nykyistä että uutta poliisilakia.

Hallitus perusteli esityksessään (HE 57/1994 vp) nykyisen poliisilain yleisten periaatteiden kirjoitusmuotoa seuraavasti:

”Yleiset periaatteet on ehdotuksessa esitetty mahdollisimman suppeassa muodossa. Poliisin toimivaltuudet eivät eroa eräiden muilla hallinnonaloilla pakkovaltaa käyttävien viranomaisten valtuustasosta siten, että perusteita yleisten hallinnollisten periaatteiden esitettyä laajemmalle korostamiselle poliisitoiminnassa olisi olemassa. Hallinnon yleisillä periaatteilla on viranomaiskäytännössä vakiintunut sisältönsä, mistä syystä niiden tarkempi määrittely laissa olisi tarpeetonta.”³⁶

Poliisilain 2 § mukaan poliisin toiminnan on oltava asiallista ja puolueetonta, sekä sovinnollisuutta edistävää. Toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin tehtävän suorittamiseksi on välttämätöntä. Toimenpiteiden on oltava

³⁵ HE 224/2011 vp, s. 16–17.

³⁶ HE 57/1994 vp, s. 33.

perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen, kiireellisyyteen ja kokonaisuuteen vaikuttaviin seikkoihin. Kenenkään oikeuksiin ei saa puuttua enempää kuin poliisin tehtävän suorittamiseksi on tarpeen. Poliisin tulee toimia ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin.

Poliisilaissa mainitaan, että toimenpiteet on suoritettava niin, ettei niistä aiheudu suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin tehtävän suorittamiseksi on välttämätöntä. Poliisi ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin tehtävän suorittamiseksi on tarpeen. Kyseiset lauseet sisältävät vähimmän haitan periaatteen. Poliisin on toimittava virkatehtävässään siten, ettei tehtävän kohteelle tai muille aiheuteta enempää vahinkoa tai haittaa kuin tehtävän loppuunsaattaminen vaatii. Jos tehtävä voidaan suorittaa tapahtumapaikalla, eikä henkilöä ole tehtävän loppuunsaattamiseksi tarpeen kuljettaa esim. poliisilaitokselle, tulee vähimmän haitan periaatteen mukaisesti tehtävä hoitaa paikalla. Uudessa poliisilaissa vähimmän haitan periaate on ilmaistu omana 4 §:nä 1 luvussa. Periaate esitetään siinä useammalla sanalla; sen mukaan poliisin toimenpiteillä ei kenenkään oikeuksiin saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.

Vähimmän haitan periaatteen soveltamiseen poliisitoiminnassa on ottanut kantaa mm. eduskunnan apulaisoikeusasiamies oikeusasiamiehelle osoitetun kantelun ratkaisussaan. Kantelija oli pysäytetty saman poliisipartion toimesta kahteen eri otteeseen. Aikaväliä mainituilla pysäytyksillä oli noin kaksi kuukautta. Poliisipartio oli kummallakin kerralla pyytänyt kantelijaa esittämään henkilöllisyystodistuksen; ensimmäisellä kerralla liikenne rikkomuksesta annettavan sanktion vuoksi ja toisella kerralla selvittääkseen, onko kohdehenkilöllä voimassaoleva etsintäkuulutus. Apulaisoikeusasiamies toteaa ratkaisussaan, että selvittääkseen kohdehenkilön etsintäkuulutuksen, ei poliisipartion olisi tarvinnut vaivata heille entuudestaan tuttua henkilöä. Se, onko henkilöllä voimassa oleva etsintäkuulutus olisi ollut varsin helposti todettavissa poliisiasiantietojärjestelmästä vaivaamatta kantelijaa. Apulaisoikeusasiamies korostaakin, että edellä mainitussa tilanteessa poliisien olisi tullut ottaa huomioon poliisilain 2 §:n 2 momentissa säädetty suhteellisuusperiaate ja vähimmän haitan periaate.³⁷

³⁷ EOAM 1681/4/2008.

Toisena periaatteena nykyisessä poliisilaissa, sen 2 §:n toisessa momentissa mainitaan suhteellisuusperiaate. Se on kirjoitettu heti vähimmän haitan periaatteen ensimmäisen osan jälkeen, samaan momenttiin. Sen mukaan poliisin toimenpiteiden tulee olla perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Käytännössä edellä mainittu tarkoittaa, että poliisin suorittaessa tehtävänsä, on siinä käytettävien keinojen oltava järkevissä suhteissa tehtävään. Mitä tärkeämpi ja kiireellisempi poliisitehtävä on, sitä ankarampia toimenpiteitä voidaan käyttää. Mietittäessä suhteellisuusperiaatetta henkilön perusoikeuksien rajoittamisen kannalta, tarkoittaa edellä mainittu sitä, että mitä kiireellisempi ja tärkeämpi toimenpide on, sitä vahvemmin perusoikeuksia voidaan rajoittaa, silloin kun rajoitusedellytykset täyttyvät.

Hallintovaliokunta toteaa mietinnössään (HaVM 20/1994 vp) poliisilain 2 § koskien, että suhteellisuusperiaatteesta seuraa se, että poliisi voi toiminnassaan joutua luopumaan tehtävän viemisestä loppuun, jos siitä seuraavat haitat eivät olisi järkevissä ja kohtuullisessa suhteessa tavoiteltuun lopputulokseen nähden.³⁸ Samalla kannalla on lakivaliokunta (LaVL 10/1994 vp) omassa lausunnossaan³⁹. Vaikka tehtävän suorittamiseen olisikin toimivaltaa, mutta tehtävä on niin vähäpätöinen, että sen kohteena olevalle henkilölle koituisi siitä kohtuutonta haittaa, voi poliisi luopua toimenpiteestään. Toimenpiteestä voidaan luopua myös silloin, kun se voi aiheuttaa sivullisille kohtuutonta haittaa tai suoranaista vaaraa. Näin on toimittu mm. pakenevan ajoneuvon pysäyttämistilanteissa.

Seppo Laakso mainitsee suhteellisuusperiaatteesta, että sen soveltaminen konkreettisissa tilanteissa ja käytännön hallintotoiminnassa ei ole ongelmattomia johtuen periaatteen korkeasta abstraktiotasosta ja käsitteellisestä yleisyydestä. Hänen mukaansa periaatteesta ei useinkaan voida johtaa täsmällisiä kriteereitä toimivaltaa luovien säännösten soveltamisen tueksi konkreettisissa ratkaisutilanteissa.⁴⁰

³⁸ HaVM 20/1994 vp, s. 3.

³⁹ LaVL 10/1994 vp s. 3.

⁴⁰ Laakso ym. 2006, s. 333.

Uudessa poliisilaissa suhteellisuusperiaate mainitaan 1 luvun 3 §:ssä. Hallituksen esityksen mukaan suhteellisuusperiaatetta täsmennetään siitä, mitä se nykyisessä poliisilaissa on⁴¹. Uudesta laista löytyy sama määritelmä suhteellisuusperiaatteesta kuin nykyisestäkin laista, kuitenkin niin, että kun nykyisessä laissa vaaditaan poliisitoimenpiteiden olevan perusteltavia suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen, uudessa laissa niiden on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen jne. Sen lisäksi 3 §:n on lisätty toimenpiteen kohteena olevaan henkilöön liittyviä seikkoja, kuten esim. ikä ja terveys. Hallitus mainitsee esityksessään, että iän merkitys korostuu erityisesti nuorten henkilöiden kohdalla⁴². Käytännössä edellä mainittu merkitsee, että kun henkilön oikeuksia rajoittavan poliisitoimenpiteen kohteena on nuori henkilö, tulee toimenpiteiden puolustettavuutta tarkastella tiukemmin kuin aikuisten kohdalla.

Hallitus mainitsee esityksessään uudeksi poliisilaiksi, että jos poliisi tehtävään ryhtyessään tai tehtävää suorittaessaan havaitsee, ettei toimenpide ole kokonaisuutena arvioiden järkevässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään, voidaan tehtävästä luopua suhteellisuusperiaate huomioiden.⁴³ Tehtävästä luopuminen on tuttu jo nykyisestä poliisilaista.

Uuteen poliisilakiin on otettu uutena periaatteena tarkoitussidonnaisuuden periaate; nykyisessä poliisilaissa tarkoitussidonnaisuuden periaatetta ei mainita⁴⁴. Tarkoitussidonnaisuuden periaate määrää, uuden poliisilain 5 §:ssä, että poliisi saa käyttää toimivaltuuttaan vain säädettyyn tarkoitukseen. Hallitus toteaa esityksessään, että poliisitoiminnassa voidaan puuttua hyvinkin voimakkaasti toimenpiteen kohteena olevan henkilön oikeusasemaan. Kun puututaan yksilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin, säännöksen tulee olla laissa. Tarkoitussidonnaisuuden vaatimus voidaan johtaa perustuslain 2 §:n 3 momentista, jossa säädetään, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Hallitus esittääkin, että lainmukaisen menettelyn edistämiseksi ja korostamiseksi poliisitoiminnan

⁴¹ HE 224/2010 vp, s. 72.

⁴² HE 224/2010 vp, s. 72.

⁴³ HE 224/2010 vp, s. 72; Ks. myös Helminen ym. 1999, s. 74–75.

⁴⁴ HE 224/2010 vp, s. 73. HE 57/1994 vp, s. 33 kuitenkin todetaan yksityiskohtaisissa perusteluissa 2 §:n kohdalla: ”Ehdotetut säännökset edellyttävät lähinnä objektiviteettiperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteen yleistä noudattamista.”

periaatteisiin voidaan lisätä tarkoitussidonnaisuuden periaate. Periaate koskee kaikkea poliisitoimintaa, myös toimivallan käyttämistä esitutinnan ja pakkokeinojen yhteydessä.⁴⁵

Uudessa poliisilaissa on toinenkin periaate, jota nykyisessä poliisilaissa ei mainita. Kyseessä on poliisilain 2 § perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta. Uuteen poliisilakiin se on kirjattu seuraavalla tavalla:

” Poliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista.”

Esityksessään hallitus mainitsee, että perus- ja ihmisoikeuksien korostumisen ja tärkeän merkityksen vuoksi niihin on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Vaikka perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen on johdettavissa perustuslaista ja Suomea sitovista perusoikeus- ja ihmisoikeusvelvoitteista, on niitä koskevan säännöksen ottaminen poliisilakiin nähty tarpeelliseksi. Sillä voidaan ohjata poliisin toimintaa vielä enemmän oikeuksia kunnioittavampaan suuntaan.⁴⁶ Samoin kuin tarkoitussidonnaisuuden periaate, tämäkin pykälä koskee kaikkea poliisitoimintaa.

2.5 Poliisin toimivalta

Jaakko Husa toteaa, että yleisesti toimivaltaan kuuluvat esimerkiksi valta tehdä hallintopäätöksiä, valta panna asia vireille, valta vaatia selvityksiä, valta toimittaa tarkastus tai vaikkapa valta käyttää pakkokeinoja jonkin velvoitteen tehosteena. Yleisesti luonnehdittuna toimivalta on hallintoelimen tai yksittäisen virkamiehen oikeutta käyttää julkista valtaa suhteessa yksityiseen oikeussubjektiin.⁴⁷

Matti Kuusimäki määrittelee poliisin toimivallan seuraavasti:

”Toimivalta on lain normeihin perustuva mahdollisuus

⁴⁵ HE 224/2010 vp, s. 18, 73.

⁴⁶ HE 224/2010 vp, s. 17.

⁴⁷ Husa & Pohjolainen 2008, s. 223

- a) puuttua kansalaisen asemaan oikeudellisesti vaikuttavalla tavalla siitä riippumatta, merkitseekö ilman valtuutta puuttuminen rangaistavaa tekoa tai ei,
- b) suorittaa muita toimenpiteitä, jotka ilman valtuutta olisivat rangaistavia ja
- c) ratkaista hallintolupa-asioita.”⁴⁸

Edelliset toimivallan määrittelyt osoittavat, että toimivallan käyttö kohdistuu hallinnon ja kansalaisen väliseen suhteeseen. Kun tarkastellaan poliisin toimivaltaa ja erityisesti toimivaltuuksien käyttöä huomataan, että niiden käyttö on kaksijakoista. Positiivinen toimivaltanormi luo kompetenssia, negatiivinen toimivaltanormi taas vähentää sitä tai poistaa sen.⁴⁹ Poliisin tehtäväksi määrätty yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito tarkoittaa, että poliisi suojaa, tiettyjen toimivaltaa tuovien säännösten avulla mm. henkilön perus- ja ihmisoikeuksia. Toisinaan poliisi taas joutuu puuttumaan henkilön perus- ja ihmisoikeuksiin. Kun tarkastelemme poliisin toimivaltasäännöksiä, huomaamme, että osa niistä luo poliisille toimivaltaa toimenpiteisiin, kun taas jotkut säännökset rajoittavat sitä. Poliisitoiminnassa on samanaikaisesti muistettava toimivaltaa luovat normit sekä toimivaltaa rajoittavat normit. Niiden yhtäaikainen soveltaminen osoittaa poliisin laillisen vallankäytön rajat.⁵⁰

Toimivalta jaetaan kolmeen eri lohkoon, jotka ovat alueellinen, asiallinen ja asteellinen toimivalta. Myös poliisin toimivalta voidaan jakaa edellä mainittuihin toimivallan osaluoksiin.

Alueellinen toimivalta määrittää viranomaisen toimialueen. Poliisin osalta alueellinen toimivaltanormi on poliisilain 7 §. Sen mukaan poliisimiehellä on tehtävänsä suorittaessaan koko maassa poliisilaissa tai muussa laissa säädetyt poliisivaltuudet.

Poliisin asiallinen toimivalta näkyy poliisin tehtäväaluetta koskevista säännöksistä. Asiallinen ulottuvuus tarkoittaa poliisiorganisaation sisäistä toimivallan järjestelyä, jolla tietyt tehtävät on määrätty jonkin poliisiorganisaation tai sen osan hoidettavaksi.⁵¹

⁴⁸ Helminen ym. 1999, s. 43.

⁴⁹ Rantanen 2003, s. 30.

⁵⁰ Helminen ym. 1999, s. 47.

⁵¹ Loman 1997, s. 26.

Asteellinen toimivalta poliisiorganisaatiossa liittyy poliisimiehen hierarkkiseen virka-asemaan organisaatiossa. Eräiden pakkokeinojen käytöstä päättäminen on annettu ainoastaan esimiesasemassa oleville päällystään kuuluville poliisimiehille.⁵²

Toimivalta tarkoittaa erityistä kelpoisuutta suorittaa virkatoimia sillä tavoin, että niillä on aiottu oikeusvaikutus. Yleisesti toimivaltaa voidaan luonnehtia hallintoelimen tai yksittäisen virkamiehen oikeudeksi käyttää julkista valtaa suhteessa yksityiseen oikeussubjektiin.⁵³ Poliisitoiminnan kannalta poliisin toimivallan määrittely on tärkeä seikka. Ilman tuota toimivaltaa poliisilla ei olisi oikeutta puuttua kansalaisten asemaan ja suorittaa toimia, jotka ilman kyseistä toimivaltaa saattaisivat olla rangaistavia⁵⁴.

Poliisin toimivalta, poliisin toimivallan laajuus, voidaan näkemykseni mukaan nähdä kolmena erillisenä osana, ”laatikkona”. Ensimmäisessä osassa, joka on suhteellisen selkeä, poliisilla on toimivaltaa suorittaa jokin poliisin toimialaan kuuluva tehtävä. Toiseen osaan sisältyvät tehtävät, joihin poliisilla ei ole toimivaltaa. Näissä tilanteissa poliisin toimivaltaa rajoittavat esimerkiksi perusoikeudet; myös kyseinen osa on suhteellisen helposti havaittavissa. Viimeiseen osaan kuuluvat toimet, joihin poliisilla on toimivalta, mutta toimivallan käyttöön on ehtoja ja rajoituksia. Nämä tilanteet eivät suinkaan aina ole selviä.

Kun tarkastellaan poliisin toimivaltaa, havaitaan, että on olemassa sääntöjä, jotka siis luovat poliisille valtaa. Toisaalta on taas niitäkin sääntöjä, jotka rajoittavat sitä.⁵⁵ Hankalaksi tilanteen tekee se, että kyseessä on usein poliisin ja kohdehenkilön välinen suhde, jossa poliisi tunkeutuu henkilön perusoikeuksien suojaamalle alueelle.

⁵² Loman 1997, s. 26.

⁵³ Husa & Pohjolainen 2008, s. 223.

⁵⁴ Helminen ym. 1999, s. 43.

⁵⁵ Helminen ym. 1999, s. 47.

3 PERUS- JA IHMISOIKEUDET

3.1 Perusoikeuksista yleisesti

Perusoikeudet -käsite on määritelty oikeuskirjallisuudessa hieman eri tavoin. Karapuu määrittelee perusoikeudet perustuslain perusoikeusluvussa turvatuiksi yksilön oikeuksiksi⁵⁶. Saraviita taas määrittelee perusoikeudet perustuslaissa säädetyiksi yksilöille ja heidän muodostamilleen yhteisöille vahvistetuiksi oikeuksiksi⁵⁷. Hallituksen esityksessä (HE 309/1993) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta mainitaan, että perusoikeudella tarkoitetaan perustuslaissa säädettyä yksilölle kuuluvaa oikeutta, joka on erityisen tärkeä ja periaatteessa kaikille yhdenvertaisesti kuuluva⁵⁸.

Perusoikeudet voidaan jakaa eri luokkiin monin tavoin. Yhtenä luokittelumallina on sisällön perusteella tapahtuva luokittelu. Toinen useasti käytetty tapa on jakaa perusoikeudet historiallisin painotuksin perusoikeussukupolviin. Sisällön perusteella tapahtuvassa luokittelussa oikeudet jaetaan neljään eri luokkaan: 1) vapausoikeuksiin ja oikeusturvaan, 2) taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin, 3) tasa-arvoisuusoikeuksiin ja 4) osallistumisoikeuksiin. Perusoikeussukupolviin perustuvassa jaossa ensimmäisen sukupolven muodostavat vapausoikeudet, jotka ovat peräisin 1700-luvun lopulta Ranskasta ja Pohjois-Amerikasta. Toiseen sukupolveen kuuluvat taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Kolmannen sukupolven perusoikeudet muodostuvat yhteisöllisistä ja kollektiivisista oikeuksista eli oikeuksista, jotka kuuluvat kansoille tai ryhmille. Viimeiseen sukupolveen on sijoitettu luontoa koskevat perusoikeudet. Suomessa perusoikeuksien luokittelulla ei ole kuitenkaan kovin suurta merkitystä. Näin on siitä syystä, että perusoikeuksien oikeusvaikutukset ja sitovuus eivät määräydy sen mukaan, mihin ryhmään oikeus kuuluu, vaan lähtökohtana on jokaisen perusoikeussäännöksen sanamuoto. Niinpä perusoikeuksien luokittelulla on Suomessa lähinnä kuvaileva ja selkiyttävä muoto.⁵⁹

⁵⁶ Hallberg ym. 2011, s. 63.

⁵⁷ Saraviita 2005, s. 11–12.

⁵⁸ HE 309/1993 vp, s. 5.

⁵⁹ Hallberg ym. 2011, s. 71–75.

Kenelle perusoikeudet kuuluvat, ketkä nauttivat perusoikeussuojaa? Määritelmän mukaan perusoikeudet kuuluvat yksilölle. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty pohdintoja, kuuluvatko perusoikeudet ainoastaan yksilöille vai ovatko soveltamisalan piirissä myös oikeushenkilöt. Perustuslaki ei anna suoraa vastausta tuohon kysymykseen, mutta hallituksen esityksestä kysymykseen saa vastauksen. Esityksen mukaan perusoikeussäännökset ulottuvat oikeushenkilöihin välillisesti, sillä puuttuminen oikeushenkilön asemaan saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevien yksilöiden oikeuksiin. Näin on asia muutamien perusoikeuspykälien kohdalla, mm. oikeusturva. Lisäksi osa perusoikeuksista on luonteeltaan sellaisia, että ne voivat toteutua täysimääräisinä vain yhteisöissä, mm. yhdistymisvapaus.⁶⁰ Perusoikeudet ovat siis lähtökohtaisesti yksilöiden oikeuksia, mutta välillisesti oikeuksien soveltamisala ulottuu oikeushenkilöihin saakka.

Pääsäännön mukaan perusoikeudet kuuluvat jokaiselle⁶¹ Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle ihmiselle; riippumatta luonnollisen henkilön iästä, kansalaisuudesta, sukupuolesta jne. Pääsääntöön on kuitenkin olemassa poikkeuksia, sillä jotkin perusoikeuksista on tunnustettu ainoastaan Suomen kansalaisille tai tietyn ikärajan ylittäneille henkilöille. Esimerkkinä edellisestä mainittakoon oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa. Kansalaisuuteen kohdistuvasta perusoikeusrajoituksesta mainittakoon liikkumisvapaus, perustuslain yhdeksännessä pykälässähän mainitaan, että vain laillisesti maassa oleskelevalla ulkomaalaisella on oikeus vapaasti liikkua maassa. Huomattavaa on, että perusoikeussuojaa annetaan Suomen oikeusjärjestyksen piirissä. Suomi ei näin voi taata kansalaisilleen näitä perusoikeuksia silloin, kun kansalainen oleskelee jonkun muun valtion alueella⁶². Perusoikeussäännökset siis ulottuvat myös oikeushenkilöihin silloin, kun oikeushenkilön asemaan puuttuminen merkitsee samalla kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin⁶³. Mikael Hidén kuitenkin mainitsee, että silloin kun perusoikeussuoja koskee välillisesti oikeushenkilöitä, se koskee vain yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä. Valtio, kunnat, seurakunnat jne. eivät hänen mielestään voi vedota perusoikeussuojaan edellä mainitussa tapauksessa.⁶⁴

⁶⁰ HE 309/1993 vp, s. 23.

⁶¹ Jokaisella tarkoitetaan luonnollista henkilöä, ihmisyksilöä. HE 309/1993 vp, s. 23.

⁶² Husa ym. 2008, s. 135; Jyränki 2000, s. 283.

⁶³ HE 309/1993 vp, s. 23.

⁶⁴ Hidén 1999, s. 16.

Perusoikeussuojan piirissä henkilö on elinaikanaan. Ihminen tulee perusoikeuksien haltijaksi syntymänsä hetkellä ja on niiden suojassa aina kuolemaansa saakka.⁶⁵ Näin ihminen, joka syntyy elävänä, tulee heti perusoikeuksien suojaamaksi. Sitä, milloin ihminen kuolee ja poistuu perusoikeussuojan piiristä, ei lakiteknisesti ole määritelty; kuoleman hetki määritellään lääketieteellisin perustein⁶⁶.

Perustuslaissa säädetään, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkinen valta tulee tässä yhteydessä nähdä laajana käsitteenä. Siihen sisältyvät julkisoikeudelliset yhteisöt, kuten valtio, kunnat ja kuntayhtymät. Lisäksi julkiseen valtaan kuuluvat myös yksityisoikeudelliset yhteisöt niiltä osin, kuin ne käyttävät julkista valtaa tai hoitavat julkista tehtävää.⁶⁷ Samoin kuin julkinen valta, tulee perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen ymmärtää mahdollisimman laajasti. Julkisen vallan tulee pidäytyä toimista, jotka rajoittaisivat perusoikeuksia luvattomasti. Samoin julkisyhteisön on erilaisin aktiivisin toimin toteutettava perusoikeuksia ja suojattava niitä. Perusoikeuksien turvaamisvelvoite koskee, erityisesti valtion osalta, periaatteessa kaikkia organisaation tasoja, aina ylimmästä alimpaan.⁶⁸ Kun perusoikeuksien vaikutuksia tarkastellaan yksilön ja julkisen vallan välisessä suhteessa, käytetään siitä nimitystä perusoikeuksien vertikaalivaikutus.

Perusoikeuksien vaikutukset eivät rajoitu pelkästään yksilön ja julkisyhteisön välille, vaan niitä voidaan tarkastella myös yksilöiden välillä. Tällöin puhutaan perusoikeuksien horisontaalivaikutuksesta eli siitä, miten ne vaikuttavat yksityisten välisissä suhteissa. Perusoikeuksien horisontaalivaikutus on jaettavissa välilliseen ja välittömään. Välitön horisontaalivaikutus tarkoittaa, että henkilö voi toista henkilöä vastaan vedota suoraan perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiinsa. Tällöin perusoikeudet velvoittavat välittömästi, ilman muun lainsäädännön välitystä, yksityisiä oikeussubjekteja keskinäisissä suhteissaan. Välillinen horisontaalivaikutus taas tarkoittaa sitä, että perusoikeuksien vaikutus yksityisoikeudellisiin oikeussuhteisiin välittyy perustuslakia alemmanasteisen normiston kautta.⁶⁹ Jyränki mainitsee Kaarlo Tuorin siteeraavan Habermansin ajatusta: yhteiskunnan jäsenten on tunnustettava perusoikeudet ensin toisilleen, ennen kuin ne

⁶⁵ HE 309/1993 vp, s. 24.

⁶⁶ Hallberg ym. 2011, s. 115.

⁶⁷ Ks. esim. Jyränki 2003, s. 479; Hallberg ym. 2011, s. 117.

⁶⁸ Jyränki 2000, s. 286.

⁶⁹ Hallberg ym. 2011, s. 134.

voidaan tulkita julkista valtaa rajoittaviksi esteiksi. Jyränki jatkaa: ”Toisaalta, mitä pitemmälle julkisyhteisöjen tehtävien yksityistäminen etenee, sitä herkemmin pyritään perusoikeuksien soveltamiseen horisontaalitasolla.”⁷⁰ Nykyisessä perusoikeusajattelussa on perusoikeuksien painotus lisääntynyt nimenomaan yksityisten välisissä suhteissa. Jotta perusoikeudet toteutuisivat yksilön kohdalla mahdollisimman tehokkaasti, tulee toisten henkilöiden sietää perusoikeuksien käyttö ja nauttiminen sekä pidättäytyä niiden loukkaamiselta perusoikeussuojaa nauttivaa henkilöä kohtaan. Käytännössähän perusoikeuksien merkitys yksityisten välillä tulee esiin perusoikeuksien jännitetilanteissa. Kumpikin osapuoli nauttii perusoikeussuojaa, mutta oikeudet ovat kuitenkin jännitteessä toisiaan kohtaan.⁷¹ Kyse on tuolloin perusoikeuksien kollisiotilanteesta. Purettaessa muodostunutta kollisiotilannetta pyritään siihen, että molemmat perusoikeudet tulisivat toteutumaan samanaikaisesti mahdollisimman täysimääräisinä.⁷²

3.2 Yhdenvertaisuus -perusoikeus

Perustuslain 6 § säätelee yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta. Siinä mm. mainitaan, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Säännös sisältää mielivallan kiellon ja vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Viimeksi mainitusta käytetään oikeuskirjallisuudessa nimitystä muodollinen yhdenvertaisuus tai oikeudellinen yhdenvertaisuus. Muodollista yhdenvertaisuutta on verrattu kuvaan oikeuden jumalattaresta silmät sidottuina: oikeuden tulee olla ”sokea” niille ihmisten välisille eroille, joilla lain mukaan ei ole merkitystä ratkaistavana olevassa asiassa.⁷³ Vertaus on mielestäni hyvin kuvaava tilanteesta, johon esimerkiksi tosiasiallisessa virkatoimessa voidaan edetä. Kun virkatoimeen on toimivalta, vaikkapa henkilöllisyyden selvittämiseen, se tulee suorittaa samalla tavalla ja samalla

⁷⁰ Jyränki 2003, s. 479.

⁷¹ Ojanen 2009, s. 36.

⁷² Hallberg ym. 2011, s. 135.

⁷³ Hallberg ym. 2011, s. 228–230.

aloituskynnyksellä, oli kohteena kuka tahansa. Mielivaltaisesti, omien, mahdollisesti vääristyneiden asenteiden ohjaamana virkatoimen suorittaja ei voi toimia.

Säännöksessä oleva luettelo kielletyistä syrjintäperusteista ei ole tyhjentävä, vaan säännöksessä on maininta ”tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella”. Hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) muiksi henkilöön liittyviksi syiksi mainitaan mm. varallisuus, asuinpaikka, sukupuoli suuntautuminen ja aviollinen alkuperä⁷⁴. Luettelo kielletyistä syrjintäperusteista on pyritty kokoamaan siten, että siihen on otettu suomalaisen yhteiskunnan kannalta merkitykseltään huomattavat kielletyt syrjintäperusteet. Säännöksessä ei käytetä käsitettä syrjintä, vaan siinä kielletään henkilön asettaminen eri asemaan muihin nähden ilman hyväksyttävää perustetta. Tuomas Ojanen ja Martin Scheinin toteavat, että säännös sisältää eräänlaisen syrjinnän työmääritelmän. Mielestäni siitä voisi käyttää myös nimitystä syrjinnän kenttämääritelmä. Syrjinnällä tarkoitetaan sellaista ihmisten välillä esiintyvien erojen vuoksi tapahtuvaa erottelua, joka ei ole hyväksyttävää. Tämän lisäksi erilaisten ihmisten kohtelu samalla tavalla, eli ihmisten tasapäistäminen, luetaan syrjinnäksi.⁷⁵

Säännöksessä mainitaan, että ilman hyväksyttävää perustetta ei ketään saa asettaa eri asemaan. Mitä mainittu, hyväksyttävä peruste käytännössä tarkoittaa? Mikä on hyväksyttävä peruste, joka sallitaan?

Kysymystä on helpompi lähestyä toiselta suunnalta. Selvittämällä perusteet, jotka eivät ole hyväksyttäviä, voi löytää myös ne perusteet, jotka hyväksytään.

Tekijät, joiden nojalla erottelu on ei-hyväksyttävää ja näin siis syrjintää, voidaan jakaa kahteen: erottelun asteeseen ja tarkoitukseen. Jos erottelulle voidaan esittää ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä peruste, ei kyse ole tällöin syrjinnästä, ellei kyseinen erottelu ole asteeltaan niin voimakas, ettei edes hyväksyttävä peruste tee sitä oikeutetuksi. On esitetty, että edellä mainittu tarkastelu voidaan pelkistää suhteellisuusperiaatteeksi. Tarkoitukseen kohdalla hyväksyttävyydessä taas on enimmäkseen kysymys sen rationaalisuudesta. Erottelun perustelulle asetetaan korkeat vaatimukset erityisesti silloin, kun kyse on niistä erotteluperusteista, jotka nimenomaisesti

⁷⁴ HE 309/1993 vp, s. 44.

⁷⁵ Hallberg ym. 2011, s. 228–239.

mainitaan perustuslain 6 §:n toisessa momentissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut tietyt kielletyt syrjäntäperusteet niin ehdottomiksi, että erottelulle niiden perusteella ei voi lainkaan esittää objektiivista ja kohtuullista perustelua (EIT Timishev v. Venäjä, tuomio 13.12.2005).⁷⁶

3.3 Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen -perusoikeus

Perustuslain 7 § säätelee oikeudesta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Säännöksessä mm. mainitaan, että jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Lisäksi pykälässä mainitaan, että vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi ja vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Kun perusoikeuksia verrataan toisiinsa on perustuslain 7 §:n turvaamilla oikeuksilla usein suurempi painoarvo kuin muilla. On helpompi hyväksyä vähäisiä, muihin perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia silloin, kun niiden tarkoituksena on suojata 7 §:n turvaamia oikeuksia. Tästä hyvänä esimerkkinä on perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 6/1998 vp), joka koskee henkilöiden liikennekäyttäytymistä verrattuna omaisuudensuojaan. Valiokunnan mukaan liikenneturvallisuuden parantaminen ja kaikkien liikenteessä olevien hengen ja terveyden suojaaminen tulee olla etusijalla, kun sitä verrataan liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden, mm. tutkanpaljastimien, kieltämiseen.⁷⁷ Kyseinen laki, laki liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä (546/1998), kieltää laitteiden hallussapidon ja käytön. Se myös oikeuttaa tietyissä tapauksissa kotietsintään, henkilöntarkastukseen ja laitteen haltuunottoon.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta voi päätellä, että liikenneturvallisuus koetaan tärkeäksi asiaksi yhteiskunnassamme. Ne parannukset liikenneturvallisuuteen, joilla turvataan liikenteessä olevien henki ja terveys, ovat hyväksyttäviä aina joidenkin

⁷⁶ Hallberg ym. 2011, s. 239.

⁷⁷ Hallberg ym. 2011, s. 282–283.

perusoikeuksiin ulottuvien rajoitustenkin tekemiseen. Itse vertaisin joitakin henkilöllisyyden selvittämisen tapauksia edellä mainittuun. Kun autoilijan ajo-oikeudesta on epäselvyyttä ja hänen henkilöllisyyttään selvitetään, on taustalla huoli liikenneturvallisuudesta. Henkilöllä, jolla ei ole vaadittavaa ajo-oikeutta, ei usein ole myöskään kykyä ja taitoa kuljettaa ajoneuvoa turvallisesti, ja näin muiden liikenteessä olevien henki ja terveys saattavat vaarantua. Aina ei edellä mainituissa tilanteissa ole sivullisten henki ja terveys vaarassa, sillä ajo-oikeudetonkin henkilö voi kuljettaa ajoneuvoa moitteetta. Kuten mm. Matti Pellonpää toteaa, on kuitenkin suhtauduttava varauksellisesti tilanteisiin, joissa perusoikeuksiin puuttumisen perusteita etsitään henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeudesta; vaarana on, että henkilökohtaisesta turvallisuudesta tulee monien muiden oikeuksien yleinen rajoitusperuste⁷⁸.

Samoilla linjoilla Pellonpään kanssa on Ilkka Saraviita. Hän mainitsee, että oikeus turvallisuuteen on saanut vahvistusta perustuslain 22 §:stä, jossa todetaan, että julkisella vallalla on velvollisuus turvata perusoikeudet ja ihmisoikeudet. Viranomaisten oikeus tavallisen lain nojalla rajoittaa turvallisuusriskin aiheuttavan henkilön vapautta, yksityisyydensuojaa, kotirauhaa ja fyysistä koskemattomuutta jonkun toisen henkilön turvallisuuden vuoksi on Saraviidan mukaan yksi 2000-luvun alkupuolen merkittävin perusoikeuskollisiotilanne.⁷⁹ Nähdään, että ”ylisuojele” henkilökohtaisen turvallisuuden nimissä kaventaa joidenkin muiden henkilöiden perusoikeussuojaa, joissakin tapauksissa ehkä jo liikaakin. Perusoikeussääntelyn tarkoituksena on asettaa tiukat vaatimukset edellä mainituille rajoituksille.⁸⁰

Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei siis saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Lakia soveltavan on varmistettava, että oikeuksiin puuttumiseen on laissa säädetty peruste ja toiminta on suoritettava ilman mielivaltaa.⁸¹

Vapaudenmenetyksestä säännös määrää, että muun kuin tuomioistuimen määräämän rangaistuksen sisältävän vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Mikä sitten katsotaan vapaudenmenetykseksi; kuinka kauan henkilön tulee olla vapautensa menettäneenä ja onko hänen oltava lukitussa tilassa?

⁷⁸ Hallberg ym. 2011, s. 285.

⁷⁹ Saraviita 2005, s. 342.

⁸⁰ Husa ym. 2008, s. 139.

⁸¹ Hallberg ym. 2011, s. 290.

Rajanvetoa vapaudenmenetyksen ja sitä vähäisempien rajoitusten välillä pyrkii selvittämään hallituksen esitys (HE 309/1993 vp), joka annettiin perusoikeusuudistusta tehtäessä. Sen mukaan vapaudenmenetyksiä ovat, sen aikaisen lainsäädännön mukaan, esimerkiksi rikoslain (39/1889) vankeusrangaistus ja pakkokeinolain (450/1987) pidättäminen ja vangitseminen.⁸² Kyseisistä tilanteista on helppo olla yksimielinen hallituksen esityksen kanssa, sillä ne varmasti kuuluvat vapaudenmenetyksen piiriin. Mutta kuuluuko esimerkiksi poliisilain 10 §:ssä mainittu kiinniotto henkilöllisyyden selvittämisen yhteydessä? Sen mukaan poliisilla on oikeus ottaa kiinni henkilö, jonka henkilöllisyys on epäselvä. Kiinniotettu on päästettävä vapaaksi heti, kun tarvittavat tiedot on saatu, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua kiinniottamisesta.

Pellonpään mukaan käsite vapaudenmenetys ei rajoitu ainoastaan tapauksiin, joissa henkilö on lukittu suljettuun tilaan. Hänen mukaansa vapaudenriistoksi voidaan katsoa lievemmätkin rajoitukset, mihin vaikuttaa rajoituksen kesto, aste ja rajoituksen aikaansaama sosiaalisten kontaktien estyminen. Tahdonvastainen määrääminen esimerkiksi mielisairaalan kaltaiseen suljettuun laitokseen merkitsee vapaudenmenetystä riippumatta siitä, voiko potilas liikkua vapaasti laitoksen tiloissa.⁸³

Kun poliisi ryhtyy selvittämään kiinni ottamansa henkilöllisyyttä, sijoitetaan kohde yleensä kiinniotettujen tiloihin, tilaan, josta käytetään nimitystä ”sumppu”. Kyseinen tila on yleensä lukittu ja estää näin henkilön vapaan liikkumisen poliisin tiloissa. Pelkästään tällä perusteella tarkasteltuna kiinniottaminen täyttäisi vapaudenmenetyksen tunnusmerkistön, ainakin Pellonpään määritelmän mukaan. Mutta huomioon on otettava myös vapaudenmenetyksen kestoaika. On eri asia, vapautetaanko henkilö alle tunnin kuluttua kiinniotosta vai vasta kun kiinniotosta on kulunut yli 20 tuntia. Lienee mahdotonta vetää mitään tarkkaa aikarajaa sille, koska kiinniottaminen on vapaudenmenetystä ja koska ei.

Käsiteltävänä olevan perustuslain 7 §:n mukaan muun kuin rangaistusluonteisen vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Useimmissa tapauksissa nimenomainen säännös antaa siihen mahdollisuuden, näin on mm. ulkomaalaislain (301/2004) sisältämän säilöönoton kohdalla. Lainsäädännössämme on

⁸² HE 309/1993 vp, s. 48.

⁸³ Hallberg ym. 2011, s. 291–292.

kuitenkin rajatapauksia, jotka aiheuttavat keskustelua siitä, täyttyykö perustuslain 7 §:n 3 momentin vaatimus mahdollisuudesta saada vapaudenmenetyksen laillisuus tuomioistuimen tutkittavaksi. Esimerkkinä on käytetty poliisilain 11 §:n lyhyttä vapaudenriistoa, kiinniottamista henkilön suojaamiseksi. Samoin esimerkkinä voisi olla poliisilain 10 §, henkilöllisyyden selvittäminen ja sen mahdollistama kiinniotto. Käytännössä edellä mainitut poliisilain kohdat jäävät säännönmukaisen tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle. Pellonpää kuitenkin toteaa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä on katsottu, ettei tuomioistuinkontrollia siitä koskevasta määräyksestä huolimatta edellytetä silloin, kun tuomioistuinkäsittelyllä ei olisi vapaudenriiston lyhytaikaisuuden vuoksi asiallista merkitystä.⁸⁴ Voimmeko siis todeta, että esimerkiksi kyseiset poliisilain mainitsemat kiinniottojen maksimiajat, eli 24 tuntia, kuuluisivat tuohon edellä mainittuun lyhytaikaiseen vapaudenriistoon? Euroopan ihmisoikeustoimikunnan käytännössä on hyväksytty 2 vuorokautta viikonlopun aikana kestänyt säilöönotto ilman tuomioistuinkontrollin mahdollisuutta⁸⁵.

Tässä käsitellyssä perustuslain 7 §:ssä mainitaan vielä, että vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Hallituksen esityksessä (HE 309/1993) mainitaan, että kyseinen säännös on luonnehdittavissa perustuslailliseksi toimeksiannoksi⁸⁶.

Turvaamisveloitteesta seuraa, että vapautensa menettäneen säilyttäminen ja käsittely on mahdollista vain julkisyhteisön toimesta⁸⁷. Näin varmistetaan mm. se, että henkilöstöllä on riittävä koulutus ja osaamistaso suoriutua kyseisestä tehtävästä.

Tärkeä, lailla turvattava vapautensa menettäneen oikeus on oikeus vahingonkorvaukseen laittoman vapaudenriiston johdosta. Jos henkilö on pidätetty tai vangittu ilman edellytyksiä on hänellä oikeus korvaukseen syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista maksettavasta korvauksesta annetun lain (422/1974) mukaisesti. Laki ei koske kaikkea vapaudenriistoa, vaan rikosprosessuaalista pidättämistä ja vangitsemista sekä lisäksi sellaista kärsittyä vankeusrangaistusta, joka on jäänyt vaille lainvoimaa tai poistettu

⁸⁴ Hallberg ym. 2011, s. 295.

⁸⁵ HE 57/1994 vp, s. 30.

⁸⁶ HE 309/1993 vp, s. 49.

⁸⁷ Hallberg ym. 2011, s. 298.

ylimääräisen muutoksenhaun johdosta. Pidätetty on oikeutettu korvauksiin kuitenkin vain siinä tapauksessa, että pidättäminen on kestänyt yli vuorokauden.⁸⁸

Vahingonkorvauslain (412/1974) mukaan julkisyhteisö on vahingonkorvausvastuussa vahingosta, joka on syntynyt virheen tai laiminlyönnin seurauksena tapauksessa, jossa on käytetty julkista valtaa.

3.4 Perusoikeuksien rajoittaminen

3.4.1 Rajoittamisesta yleensä

Hallitus toteaa perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessään (HE 309/1993 vp), että perusoikeudet eivät ainakaan yleisesti voi olla niin ehdottomia, ettei niitä missään olosuhteissa ja missään laajuudessa voisi rajoittaa⁸⁹. Perusoikeuksien rajoittaminen on mahdollista, vaikka säännöksessä ei erillistä mainintaa rajoitusmahdollisuudesta olisikaan. Kuten Ilkka Saraviita mainitsee, osa perusoikeuksista on kirjattu perustuslakiin näennäisesti ehdottomina, kuten esimerkiksi 15 §, jonka mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Tosiasiassa ehdottomia perusoikeuksista ovat vain kiellon muotoon muotoillut oikeudet.⁹⁰

Perusoikeuden rajoittaminen tarkoittaa perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että yksilö ei voi käyttää perusoikeuksiaan täysimääräisesti niiltä osin kuin oikeuksia on rajattu.⁹¹

Perustuslaki asettaa rajat, kuinka pitkälle perusoikeuteen voidaan puuttua tai sitä rajoittaa tavallisella lailla. Lisäksi perusoikeuksien rajoittaminen on mahdollista

⁸⁸ Hallberg ym. 2011, s. 299.

⁸⁹ HE 309/1993 vp, s. 29.

⁹⁰ Saraviita 2005, s. 210.

⁹¹ Viljanen 2001, s. 14.

perusoikeuspoikkeuksilla, jotka toteutetaan poikkeuslailla, sekä tilapäisillä poikkeuksilla esimerkiksi Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen aikana.

Perusoikeuksien käyttöä voivat rajoittaa toisen henkilön perusoikeudet tai rajoitusta voivat vaatia erinäiset painavat yhteiskunnalliset syyt. Kun kaksi tai useampi perusoikeutta ovat keskinäisessä kollisiotilanteessa, tulee tilanne ratkaistavaksi pääsääntöisesti punninnalla. Punninnassa tulee ottaa huomioon kaikki tilanteeseen vaikuttavat perusoikeudet ja pyrkiä ratkaisuun, jossa mahdollisimman hyvin ja tasapuolisesti turvataan kaikkien kilpailevien perusoikeuksien samanaikainen toteutuminen.⁹² Näin onkin mahdollista, että keskenään kilpailevista perusoikeuksista jokaista rajataan, jotta päästään tasapuoliseen ratkaisuun, joka ilmentää parhaiten perusoikeusajattelun sisältöä.

3.4.2 Lakivaraukset

Moni yksittäisistä perusoikeussäännöksistä sisältää lakivarauksen. Lakivaraus on lauseke, joka edellyttää kyseisen perusoikeuden rajoittamisen tai sen käytön sääntelyn tapahtuvan lailla tai lain nojalla.⁹³

Lakivarauksella, eli lakiviittauksella, perustuslaissa tarkoitettu asia pidetään lain alaan. Tällä rajataan eduskunnan valtaa lainsäätäjänä siten, että estetään eduskuntaa siirtämästä lainsäädäntövaltaa alemmille säädöstasolle käytettäväksi. Samalla rajoitetaan alemmanasteisien norminantajien valtaa antaa lakivarauksessa tarkoitetuista asioista säännöksiä.⁹⁴ Näin varmistetaan se, ettei yksilön perusoikeuksia rajoiteta liian kevyin perustein, vaan perusteet ovat käyneet läpi huolellisen ja puolueettoman tarkastelun ennen niiden hyväksymistä.

Lakivaraukset jaetaan kolmeen eri päätyyppiin; näitä ovat yksinkertaiset lakivaraukset, kvalifioidut eli yksilöidyt lakivaraukset sekä sääntelyvaraukset. Yksinkertaiset lakivaraukset ovat nimensä mukaisesti yksinkertaisia. Ne valtuuttavat lainsäätäjän perusoikeuden rajoittamiseen lailla tai lain nojalla, mutta eivät rajoita lainsäätäjän

⁹² Viljanen 2001, s. 12–13.

⁹³ Viljanen 2001, s. 27.

⁹⁴ Viljanen 2001, s. 27.

harkintavaltaa. Tämän on nähty heikentävän perusoikeuksien merkitystä mm. viranomaisten toiminnassa, minkä vuoksi yksinkertaisista lakivarauksista on pyritty luopumaan.⁹⁵

Yksilöidyt eli kvalifioidut lakivaraukset sisältävät lainsäätäjälle myönnetyn perusoikeuksien rajoitusvaltuuden, mutta toisin kuin yksinkertaiset lakivaraukset, ne sisältävät myös kriteereitä, joilla rajoitetaan lainsäätäjän harkintavaltaa. Perustuslakivaliokunnan (PeVM 25/1994 vp) mukaan kvalifioitujen lakivarausten tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa perusoikeuden rajoitusvaltuutta kuin välttämättä on tarpeen⁹⁶. Kvalifioidut lakivaraukset korostavat perusoikeusrajoitusten poikkeuksellisuutta ja lainsäätäjän harkintavallan rajallisuutta⁹⁷.

Sääntelyvaraukset ovat lakiviittauksia, jossa lainsäätäjää ei varsinaisesti oikeuteta perusoikeuksien rajoittamiseen. Sääntelyvarauksella viitataan lainsäätäjän tehtävään antaa perusoikeuden käyttöä koskevia tarkempia säännöksiä. Perustuslain perusoikeussäännös ei yksin riitä turvaamaan perusoikeutta käytännössä, vaan perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy kokonaisuuden pohjalta, jonka muodostaa perusoikeussäännös ja tavallinen lainsäädäntö yhdessä. Niinpä sääntelyvarausta ei tule tulkita perusoikeuksien rajoittamisvaltuudeksi, vaan kyseessä on perusoikeuksien käytön sääntely.⁹⁸

3.4.3 Yleiset rajoitusedellytykset

Eduskunnan perustuslakivaliokunta kirjasi perusoikeusuudistusta koskevaan mietintöönsä (PeVM 25/1994 vp) perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden luettelon. Se on saanut keskeisen aseman, kun arvioidaan perusoikeusrajoitusten sallittavuutta. Luettelo, joka sisältää seitsemän⁹⁹ eri kohtaa, ei kuitenkaan ole tyhjentävä, vaan muutkin seikat voivat

⁹⁵ Viljanen 2001, s. 30–31.

⁹⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

⁹⁷ Viljanen 2001, s. 32–33.

⁹⁸ Viljanen 2001, s. 34–35.

⁹⁹ Vrt. Jyränki 2000, s. 294–295, joka mainitsee kuusi eri kohtaa perusoikeuksien rajoituskriteereiksi. Ihmisoikeuksien noudattamisen velvollisuuden Jyränki on sisällyttänyt kohtaan 3. Kuitenkin Jyränki 2003, s. 487, mainitsee seitsemän yleistä rajoitusedellytystä, ihmisoikeusvelvoitteiden huomioiminen omana kohtanaan.

vaikuttaa rajoitusten sallittavuuteen.¹⁰⁰ Mietinnössä todetaan, että luettelo on esimerkki, joten näin voi olla muitakin yleistä rajoittamista koskevia vaatimuksia¹⁰¹.

Yleisiä rajoitusedellytyksiä ei kuitenkaan voi soveltaa rajattomasti. Soveltamisalan rajausta koskee ehdottoman kiellon muotoon kirjoitettuja perusoikeussäännöksiä, kuten syrjäntäkieltoa ja kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kieltoa. On kuitenkin huomattava, että esimerkiksi syrjäntäkielto jättää lainsäätäjälle hieman liikkumavaraa, sillä syrjäntäkieltosäännös kieltää vain eri asemaan asettamisen ilman hyväksyttävää perustetta.¹⁰²

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten seitsenkohtainen luettelo on nähtävä kokonaisuutena. Tämä tarkoittaa sitä, että perusoikeusrajoitusten tulee täyttää samanaikaisesti kaikki luettelossa mainitut kohdat. Jos rajoitusedellytyksissä on yksikin kohta, joka ei täyty, on kyseinen perusoikeuden rajoitus ristiriidassa asianomaisen perusoikeussäännöksen kanssa.¹⁰³

Yleiset rajoitusedellytykset täydentävät asianomaisiin perusoikeuksiin liittyviä erityisiä rajoitusedellytyksiä. Yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten yhdistelmää on mahdollista käyttää hyväksi myös soveltamistilanteissa, kunhan ei ylitä toimivaltaansa ja aseta uusia perusoikeusrajoituksia.¹⁰⁴

3.4.3.1 Lailla säätämisen vaatimus

Ensimmäinen perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä on lailla säätämisen vaatimus. Se voidaan nähdä oikeusvaltioperiaatteen olennaisena osana, sillä taustajatuksena lailla säätämisen vaatimuksessa on suojella yksilön perusoikeuksia hallinnolliselta mielivallalta¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Viljanen 2001, s. 37–38.

¹⁰¹ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹⁰² Viljanen 2001, s. 56–57.

¹⁰³ Viljanen 2001, s. 61.

¹⁰⁴ Jyränki 2003, s. 487.

¹⁰⁵ Hallberg ym. 2011, s. 148.

Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä (HE 309/1994 vp) se muotoiltiin seuraavalla tavalla:

”Rajoitusten tulee ensinnäkin perustua lakiin. Laintasoisuuden vaatimus merkitsee kieltoa delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa eduskuntalakia alemmalle hierarkiatasolle. Perusoikeusrajoitukset eivät saisi siten perustua esimerkiksi asetuksiin, kunnallisiin sääntöihin tai hallinnollisiin määräyksiin.”¹⁰⁶

Edellä mainittu rajoitusedellytys merkitsee, että lainsäätäjällä ei saa siirtää tavallisella lailla asetuksen antajalle eikä muille alemman asteisen normin antajille valtaa säätää perusoikeuksien rajoituksesta. Myöskään asetusten antaja tai muun lakia alemmanasteisen normin antaja ei voi säätää perusoikeuksien rajoituksesta. Viranomaiset eivät saa soveltaa perusoikeuden rajoituksen sisältävää lakia alemmanasteista säännöstä, eikä perusoikeutta saa rajoittaa, ellei siitä ole säädetty laissa. Kaksi viimeksi mainittua vaatimusta koskevat julkisen vallan käyttöä ja tulevat otettavaksi huomioon erityisesti tosiasiallisessa viranomaistoiminnassa. Yksilön perusoikeuteen puuttumisen tueksi on kyettävä esittämään laissa säädetty, yksilöity toimivaltanormi; ei riitä, että viitataan lain tasolla vahvistettuihin yleisiin periaatteisiin.¹⁰⁷

3.4.3.2 Tasmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus

Hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) tasmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus muotoiltiin seuraavasti:

”Lailla säädettävältä perusoikeusrajoitukselta vaaditaan tasmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä suoraan laista. Siitä tulee käydä selville esimerkiksi rajoituksen laajuus ja sen tasmälliset edellytykset.”¹⁰⁸

¹⁰⁶ HE 309/1994 vp, s. 29.

¹⁰⁷ Viljanen 2001, s. 67–101.

¹⁰⁸ HE 309/1994 vp, s. 29–30.

Esityksessä mainitaan, että perusoikeusrajoitukselta vaaditaan täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Mitä täsmällisyys ja tarkkarajaisuus käytännössä tarkoittavat? Sanojen välillä on vaikea löytää suurta eroa, ja mm. Viljanen toteaa, että asiallista merkitystä sille, puhutaanko rajoituksen tarkkarajaisuudesta vai täsmällisyydestä, ei näytä olevan. Rajoitussäännöksiä kirjoitettaessa on huomioitava, että rajoitus kirjataan mahdollisimman tarkasti ja siten, että tarve, minkä vuoksi rajoitussäännös tarvitaan, tulee täytetyksi.¹⁰⁹ Rajoituksen sisältävästä laista tulee ilmetä riittävän selkeästi ainakin se, kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia. Samoin siinä tulee osoittaa, mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja miten valtuuksia sovellettaessa on meneteltävä.¹¹⁰

Liian avoimeksi kirjoitettu rajoitussäännös ei varmastikaan täytä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Rajoitustoimivaltuudet tulee kirjata niin selkeästi, että sekä rajoituksen kohteeksi joutuva että rajoituksen toimeenpanija voivat ennakoita tietää sen, miten toimivaltuuksia tullaan käyttämään.¹¹¹

Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi, rajoituksen olennainen sisältö tulee näkyä suoraan laista. Ei voi olla tilannetta, jossa esimerkiksi lain soveltaja, vaikkapa poliisi, voi oman harkintansa mukaan määrätä rajoituksen sisällöstä. Myöskään lakia alemmanasteisen normin antajalla ei ole toimivaltaa määrätä sisällöstä.

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus on mielestäni tärkeä vaatimus silloin, kun viranomaisen käyttää tosiasiallista toimivaltaansa perusoikeuksien suojaamaa yksilöä kohtaan. Viranomaisen on pitäydyttävä niissä tarkkaan rajatuissa säännöksissä, jotka oikeuttavat perusoikeuksien rajoittamiseen; omaa harkintaa säännöksen harmaalla alueella, mahdollisesti rajoituksia laajentaen, ei voida sallia.

¹⁰⁹ Viljanen 2001, s. 116.

¹¹⁰ Hallberg ym. 2011, s. 152.

¹¹¹ Hallberg ym. 2011, s. 153.

3.4.3.3 Hyväksyttävyyysvaatimus

Hallitus mainitsee hyväksyttävyyysvaatimuksesta esityksessään (HE 309/1993 vp) vain lyhyesti: ”Perusoikeuksien rajoittaminen olisi sallittua vain hyväksyttävillä perusteilla.”¹¹²

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 25/1994 vp) monisanaisempi kuin hallitus. Se mainitsee hyväksyttävyyysvaatimuksesta seuraavasti:

”Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.”¹¹³

Mitä esityksessä ja mietinnössä mainittu rajoitusperusteiden hyväksyttävyyysvaatimus sitten merkitsee? Se syy, miksi perusoikeuden rajoitus säädetään ja toimeenpannaan, tulee olla hyväksyttävä. Lisäksi mietinnössä mainitaan, että rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Kyseinen vaatimusten laaja kirjo saattaa aiheuttaa hämmennystä siitä, mikä katsotaan hyväksyttäväksi rajoitusperusteeksi.

Rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä on lähtökohtaisesti tarkasteltava vaatimuksena perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän rajoitusperusteen olemassaolosta. Hyväksyttävyyysvaatimuksen täyttymisen arviointi ei ole riippuvainen ainoastaan tulkitsijan subjektiivisesta kannanotosta vaan perusoikeusjärjestelmän muodostama kokonaisuus antaa tarkastelulle objektiivisen kehyksen.¹¹⁴

¹¹² HE 309/1993 vp, s. 30.

¹¹³ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹¹⁴ Viljanen 2001, s. 126–127; Ks. myös Länsineva 2002, s. 79.

Lainsäätäjän kannalta rajoitusperusteen hyväksyttävyyksivaatimus on suhteellisen selkeä. Lainsäätäjä ei saa tavallisella lailla rajoittaa perusoikeutta, ellei rajoitukselle ole perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävää syytä. Lain soveltajan käyttäessä lailla hänelle säädettyä toimivaltaa perusoikeuksien rajoittamiseksi, hänen on varmistuttava siitä, että rajoitus toimeenpannaan oikeassa tarkoituksessa.¹¹⁵ Pelkästään se, että laissa on säännös, joka oikeuttaa perusoikeuksien rajoittamiseen, ei siis riitä, vaan on vielä varmistuttava, että juuri kyseisen toimeenpanon taustalla oleva tarkoitus on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä. Lainsoveltajan, mm. lakia valvovan viranomaisen, on jokaisessa yksittäistapauksessa varmistettava, että perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste on olemassa; ainoastaan subjektiivisesti ajattelemalla ei tilanteessa voi edetä.

Perusoikeudet itsessään voivat olla toistensa hyväksyttäviä rajoitusperusteita. Perusoikeussäännökset ovat keskenään oikeusjärjestyksen hierarkiassa samantasoisia, ja näin ei ole estettä sille, että toinen perustuslain säännös rajoittaa toisen perustuslain säännöksen soveltamisalaa. Lisäksi perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen vuoksi voidaan joissain tilanteissa joutua rajoittamaan suojattavan oikeuden kanssa kollisioon joutunutta toista perusoikeutta.¹¹⁶

Muiden perusoikeuksien rajoittaminen perustuslain henkilökohtaista turvallisuutta koskevan pykälän (7 §) perusteella on aiheuttanut keskustelua oikeuskirjallisuudessa. Lähinnä ”ongelmaksi” on nähty se, että henkilökohtainen turvallisuus on laajennettu yleiseksi turvallisuudeksi, minkä perusteella muita perusoikeuksia on rajoitettu. Näin oikeus turvallisuuteen ei olekaan enää vain yksilölle kuuluva oikeus, vaan yleinen ja yhtäläinen, kaikille kuuluva oikeus. Toki perusoikeudet ovat kaikille yksilöille kuuluvia oikeuksia, mutta tässä tilanteessa turvallisuutta on ryhdytty tulkitsemaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden merkityksessä. Kaarlo Tuori on maininnut, että sellaiset kollektiiviset hyvät kuin yleinen järjestys ja turvallisuus on palautettava perusoikeusjärjestelmän ulkopuolelle. Hän on ollut myös sitä mieltä, ettei kaukana ole se, että esimerkiksi poliisin yksittäisiä toimia, joilla ei ole perustetta nimenomaisessa toimivaltasäännössä, ryhdytään oikeuttamaan perusoikeussäännöksiin palautettavalla

¹¹⁵ Viljanen 2001, s. 128.

¹¹⁶ Viljanen 2001, s. 140–144.

turvallisuuden ylläpitämistehtävällä. Tuorin mukaan tuolloin poliisin yleistoimivaltuus olisi tullut takaisin.¹¹⁷

Tässä yhteydessä lienee aiheellista pohtia hieman enemmän myös käsitettä ”yleinen järjestys ja turvallisuus”. Käsite on tuttu esimerkiksi poliisilaista, jossa poliisin tehtäväksi määritellään mm. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Kuten hallituksen esityksessä poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 224/2010 vp) mainitaan, yleinen ja järjestys -sanapari liittyvät toisiinsa, mutta sanat yleinen ja turvallisuus taas eivät. Tässä yhteydessä turvallisuus nähdään sekä yleisenä turvallisuutena että myös yksityisenä turvallisuutena.¹¹⁸ Poliisin tulee suojella niin yleistä turvallisuutta kuin yksityistäkin turvallisuutta.

Mielestäni yleinen turvallisuus sisältää myös käsitteen henkilökohtainen turvallisuus. Henkilökohtainen turvallisuus on näin käsitteenä suppeampi kuin yleinen turvallisuus. Henkilökohtainen turvallisuus on tiettyyn yksilöön ohjautuva turvallisuus, kun taas yleiseen turvallisuuteen voidaan lukea kaikki yksilöt ja heidän muodostamansa yhteenliittymät jne.¹¹⁹

Edellä mainittuun keskusteluun liittyy perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 6/1998 vp) liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden käytöstä. Siinä kyseisten laitteiden käytön, hallussapidon, valmistamisen ja luovuttamisen kiellon hyväksyttävyyttä on perusteltu liikenneturvallisuuden parantamisella, joka suojaisi kaikkien liikenteessä olevien henkeä ja terveyttä. Kyseinen perustelu ilmenee kohdassa, jossa käsitellään ehdotuksen vaikutusta omaisuudensuojaan.¹²⁰ Liikenneturvallisuus on yksi turvallisuuden osa-alueista, ja se voidaan nähdä laaja-alaisesti, kattaen kaikkien liikenneturvallisuuden, tai se voidaan mielestäni nähdä myös yksilöllisenä liikenneturvallisuutena, kattaen yksilöön kytkeytyvän liikenneturvallisuuden.

Kuten edeltä ilmenee, turvallisuuden käsite on hyvin laaja. Viljanen mainitsee pitävänsä perusteltuna vaatimusta pitää erillään perustuslain mainitsema ”oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen” kollektiiviseksi hyväksi ymmärretystä ”yleisestä järjestyksestä ja

¹¹⁷ Tuori 1999, s. 931; Ks. myös Pohjolainen 1999, s. 941–942.

¹¹⁸ HE 224/2010 vp, s. 71; Ks. myös Helminen ym. 1999, s. 19–20.

¹¹⁹ Ks. Viljanen 2001, s. 184.

¹²⁰ PeVL 6/1998 vp, s. 2.

turvallisuudesta”.¹²¹ Olen osittain hänen kanssaan samaa mieltä, mutta minusta on kuitenkin muistettava se, että ”yleinen järjestys ja turvallisuus” pitää kuitenkin sisällään myös henkilökohtaisen turvallisuuden.

Perustuslakivaliokunta mainitsee mietinnössään, että rajoitusperusteen tulee olla ”painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima”. Kansallinen turvallisuus on nähty yhtenä tällaisena perusteena. Kun rajoitusperuste perustuu muualle kuin perustuslain säännöksiin, kohdistetaan sen hyväksyttävyyteen erityisiä perusteluvaatimuksia. Rajoitusperusteiden on oltava täsmällisiä, ja esimerkiksi yleinen järjestys rajoitusperusteena nähdään liian ylimalkaiseksi. Kun perusoikeuksien rajoittamisperusteiden hyväksyttävyyttä arvioidaan, se on tehtävä jokaisen oikeuden osalta erikseen. Se, että jokin peruste nähdään hyväksyttäväksi tietyn perusoikeuden rajoittamiseen, ei välttämättä päde johonkin toiseen perusoikeuteen.¹²²

3.4.3.4 Suhteellisuusvaatimus

Hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) suhteellisuusvaatimusta ei ole aivan suoraan ilmaistu. Se käy kyllä ilmi seuraavasta lausumasta: ”Lähtökohtana on, että kaikissa tapauksissa ainakin syvälle käyvät, poikkeukselliset tai summaariset rajoitukset merkitsisivät sellaista puuttumista perusoikeuteen, että ne eivät olisi toteutettavissa tavallisella lailla.”¹²³

Sen sijaan perustuslakivaliokunta ilmaisi mietinnössään (PeVM 25/1994 vp) selkeästi perusoikeusrajoituksen suhteellisuusvaatimuksen:

”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 puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan

¹²¹ Viljanen 2001, s. 184.

¹²² Viljanen 2001, s. 184–188.

¹²³ HE 309/1993 vp, s. 30.

yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.”¹²⁴

Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Se, täyttyykö suhteellisuusvaatimus, perustuu pitkälti perusoikeuden takaamien intressien ja perusoikeuden rajoittamisen taustalla olevien intressien keskinäiseen punnintaan. Mitä laajemmasta perusoikeuden rajoituksesta on kyse, sen painavampi tulee hyväksyttävän rajoitusperusteen olla. Perusoikeuden rajoitusta tarkasteltaessa tulee ensin selvittää, onko olemassa keinoa, joka puuttuisi mahdollisesti vähemmän käsiteltävänä olevaan perusoikeuteen. Kun edellä mainittua punnintaa käydään, tulee rajoittamisen taustalla olevat intressit tai yhteiskunnalliset arvot pyrkiä kääntämään ”valtiosääntöoikeudellisiksi”. Valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat nimittäin rajoittavat sitä, mitkä ovat niitä tekijöitä, jotka voivat oikeudellisesti relevantilla tavalla vaikuttaa punninnassa.¹²⁵

Suhteellisuusvaatimus tulee tarkasteltavaksi mm. henkilökohtaista koskemattomuutta rajoitettaessa. Koskemattomuuteen ei tule puuttua laajemmin kuin on välttämätöntä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia ei ole oikeutta käyttää laueammin kuin konkreettisessa tilanteessa on välttämätöntä.¹²⁶

3.4.3.5 Ydinalueen koskemattomuusvaatimus

Perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuus on turvattu rajoitusten suhteen. Hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) mainitaan lyhyesti, että ”viittaus lailla säätämiseen ei kuitenkaan oikeuta kajoamaan esimerkiksi perusoikeuden ydinsisältöön”.¹²⁷

Myöskin perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 25/1994 vp) todennut lyhyesti, että ”tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta”.¹²⁸

¹²⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹²⁵ Viljanen 2001, s. 210–220.

¹²⁶ Länsineva 2002, s. 80.

¹²⁷ HE 309/1993 vp, s. 30.

¹²⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

Mitä sitten tarkoitetaan mainitulla perusoikeuden ytimellä tai perusoikeuden ydinsisällöllä? Edellä mainitussa hallituksen esityksessä avataan henkilökohtainen vapaus perusoikeuden osalta sen ytimen sisältöä. Siitä käy selville, että orjuus ja pakkotyö puuttuvat henkilökohtaisen vapauden ytimeen¹²⁹, ja näin on siksi, että ne kajoavat erittäin syvälle henkilökohtaiseen vapauteen. Orjuudessa tai pakkotyössä ihmisen henkilökohtainen vapaus katoaa lähes täysin. Orjuuden ja pakkotyön osalta ollaan menty jo niin syvälle perusoikeuden ydinalueelle, ettei oikeuden rajoitusmahdollisuutta enää ole.¹³⁰ Sami Manninen esittää perusoikeuden ytimen yleisen luonnehdinnan, jonka mukaan perusoikeuden ytimen poistaminen tekisi asianomaisen perusoikeuden tyhjäksi ja merkityksettömäksi. Kaikilla perusoikeuksilla voidaan nähdä ydinalue, jonka antamaa suojaa ei voida poistaa eikä edes merkittävästi heikentää.¹³¹

Perusoikeuden ydinalueen tarkka määrittäminen ei kuitenkaan ole ongelmatonta kaikkien perusoikeuksien osalta. Kunkin perusoikeuden kohdalla erikseen on määriteltävä ydinalue, joka muodostuu selkeästi siihen kuuluvista osista. Ydinalueen ulkopuolelle jäävien osien ja ydinalueeseen kuuluvien osien väliin jää harmaa alue, jonka sijoittaminen ydinalueelle tai sen ulkopuolelle saattaa olla hankalaa.¹³² Niinpä käytännössä ydinalueen koskemattomuuden vaatimus onkin ollut perusteena käänteiselle tulkintakäytännölle, jonka mukaista on ollut katsoa, että tietyn perusoikeuden reuna-alueelle kohdistuva rajoitus voi helpommin täyttää perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset kuin sellainen rajoitus, joka kohdistuu suoraan perusoikeuden ytimeen¹³³.

Perusoikeuksien ydinalueeseen puuttuvat rajoitukset ovat lähes poikkeuksetta suhteellisuusvaatimuksen ja usein myös ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimuksen vastaisia, ja siksi ydinalueen koskemattomuuden vaatimukselle ei useasti ole itsenäistä merkitystä.¹³⁴

¹²⁹ HE 309/1993 vp, s. 46.

¹³⁰ Viljanen 2001, s. 230.

¹³¹ Hallberg ym. 2011, s. 482.

¹³² Viljanen 2001, s. 244.

¹³³ Ojanen 2003, s. 55.

¹³⁴ Viljanen 2001, s. 248–249.

3.4.3.6 Oikeusturvavaatimus

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 25/1994 vp) määritellyt oikeusturvavaatimuksen seuraavasti: ”Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.”¹³⁵

Mietinnöstä ei suoraan käy ilmi, mitä tarkoitetaan riittäväillä oikeusturvajärjestelyillä. Ilkka Saraviidan mukaan rajoituksen käytännössä rajoittavan viranomaisen päätökseen tulee olla sovellettavissa jokin muutoksenhakukeino. Yleensä kyseeseen tulee tehokkain oikeusturvakeino, valitus hallintotuomioistuimelle tai yleiselle tuomioistuimelle. Saraviidan mukaan myös muut oikeusturvatiety, esimerkiksi oikaisuvaatimus ja kantelu tuomioistuimelle, voivat tulla kyseeseen.¹³⁶

Aina ei perusoikeuksiin puuttuminen tapahdu siten, että se itsessään voisi olla muutoksenhaun kohteena. Edellä mainituissa tilanteissa tulee muutoksenhakumahdollisuuden sijaan pyrkiä luomaan muita oikeusturvamekanismeja. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehelle annettu erityistehtävä valvoa mm. telekuuntelun käyttöä on ollut yksi korvaavista oikeusturvajärjestelyistä. Myös sen varmistaminen, että perusoikeuksien rajoittamisvaltuuksia käyttävillä henkilöillä on riittävä koulutus ja pätevyys, täyttää osaltaan oikeusturvavaatimusta.¹³⁷

3.4.3.7 Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus

Viimeisenä kohtana perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten luettelossa on vaatimus noudattaa kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään maininnut seuraavaa:

”Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeusuudistus lähentää entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin

¹³⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹³⁶ Saraviita 2005, s. 213.

¹³⁷ Viljanen 2001, s. 255–258.

ihmisoikeussopimuksiin. Tämän vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on aiempaakin tärkeämpää.”¹³⁸

Hallituksen esityksessä, joka koskee perusoikeusuudistusta, kyseinen vaatimus on esitetty hieman eri tavalla, pääsisällön ollessa kuitenkin sama: ”(...) perusoikeuksiakaan ei ole mahdollista rajoittaa pidemmälle kuin Suomen ihmisoikeusvelvoitteet sallivat, jotta Suomen valtio ei syyllistyisi kansainvälisten velvoitteidensa rikkomiseen.”¹³⁹

Edellä esitetyt maininnat tarkoittavat käytännössä sitä, että ihmisoikeussopimuksissa asetetut edellytykset sopimuksissa turvattujen oikeuksien rajoittamiseen on otettava huomioon myös perusoikeusjärjestelmän sisällä rajoitettaessa perustuslaissa turvattuja vastaavia perusoikeuksia¹⁴⁰. Perusoikeuden rajoitusta ei voida pitää perustuslainmukaisena, jos rajoitus samalla loukkaisi ihmisoikeussopimuksia¹⁴¹.

Voidaan kai sanoa, että ihmisoikeussopimukset ovat tulleet yhä tärkeämmäksi osaksi kansallista lainsäädäntöämme. Niiden painoarvo on noussut 1990-luvun alkupuolelta, jolta edellä mainitut hallituksen esitys ja perustuslakivaliokunnan mietintö ovat. Ihmisoikeussopimuksen tärkeys näkyy myös uudessa poliisilaissa, jossa lain 2 §:ssä mm. mainitaan, että poliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia.

3.4.3.8 Oma suostumus

Entä sitten perusoikeuden haltijan oma suostumus oikeuksiensa rajoittamiseen, onko annettu suostumus oikeudellisesti pätevä? Tästä mahdollisuudesta ei perustuslaissa ole suoranaista mainintaa, ja näyttääkin siltä, että täysin yksimielistä, selkeää ratkaisua kysymykseen ei ole.

Kuten Saraviita kirjassaan toteaa, ongelmallista on mm. se, että perusoikeuden haltijan tahdonmuodostuksen vapaudesta ja aitoudesta ei aina ole varmuutta. Luvan antajan tahto tulisi olla vapaa, eikä virkamiehen painostuksesta syntynyt. Samoin ongelman tuottaa se,

¹³⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹³⁹ HE 309/1993 vp, s. 40.

¹⁴⁰ Viljanen 2001, s. 267.

¹⁴¹ Hallberg ym. 2011, s. 163.

ymmärtääkö rajoitukseen suostuva toimenpiteensä merkityksen.¹⁴² Viljasen mukaan ongelmia aiheuttaa se, onko yksilöllä yleensäkin oikeutta luopua perusoikeuksistaan, ja jos on, niin missä laajuudessa. Samoin ongelma hänen mukaansa on se, luopuuko henkilö todella vapaaehtoisesti oikeuksistaan.¹⁴³

Oman suostumuksen hyväksyttävyyden riippuu tietysti rajoitettavasta perusoikeudesta; kaikissa tapauksissa ei suostumusta voida pitää hyväksyttävänä, vaikka oikeuden haltija siihen aidosti luvan antaisikin. Selvä on, että esimerkiksi oikeus elämään on edellä kuvatun kaltainen perusoikeus.

Mielestäni silloin, kun kyseessä on poliisi, jolle perusoikeuksien haltija antaa suostumuksensa rajoittaa oikeuksiaan, pitäisi asiassa olla erittäin tarkkana. Poliisi nauttii kansalaisten luottamusta ja kunnioitusta. Useilla kansalaisilla on uskomus, että poliisin kanssa toimittaessa tulee toimia kuten ajattelee poliisin haluavan. Sen lisäksi henkilö ei aina tiedä, mitkä oikeudet hänelle kuuluvat, jopa niin, että niiden rajoittamisoikeutta ei edes viranomaisellakaan ole kyseisessä tilanteessa. Henkilö tuntee viranomaisorganisaatiota kohden niin suurta kunnioitusta, ettei välttämättä ymmärrä, että esim. poliisi ei voi tehdä mitä haluaa. Hiljainen suostumus ei mielestäni missään tapauksessa anna oikeutta viranomaiselle rajoittaa henkilön perusoikeuksia. Hiljainen suostumus, vaikeneminen, ei riitä, vaan suostumuksen tulee olla vähintäänkin suullisesti annettu.

Perustuslaissahan mainitaan, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tiukasti tulkittuna sen voisi ymmärtää kieltävän oman suostumuksen hyväksikäytön, sillä lakitekstissä ei perusoikeuksien kohdalla rajoitusperusteena ole omaa suostumusta.

¹⁴² Saraviita 2005, s. 184.

¹⁴³ Viljanen 2001, s. 108.

3.5 Ihmisoikeudet

3.5.1 Ihmisoikeuksista yleisesti

Suomen perustuslain takaamien perusoikeuksien rajoitusperusteiden luettelon yhtenä kohtana on ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus. Kuten perusoikeusluvussa todettiin, rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on erittäin tärkeää.¹⁴⁴ Voimassa olevaa poliisilakia säädettäessä on hallituksen esityksessä todettu, että vapautteen kohdistuvista viranomaistoimenpiteistä on useita Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia¹⁴⁵. Hallituksen esityksessä uudeksi poliisilaksi mainitaan ihmisoikeusnäkökulman korostuminen ihmisoikeussopimuksen myötä ja siitä seuraava tarve korostaa toimenpiteen kohteeksi joutuvien henkilöiden oikeuksia poliisin toimivaltuuksien käytön yhteydessä¹⁴⁶. Esityksessä on myös todettu, että ihmisoikeuksien korostumisen ja tärkeän merkityksen vuoksi on niiden kunnioittamiseen syytä kiinnittää erityistä huomiota¹⁴⁷.

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, eli Euroopan ihmisoikeussopimus tuli voimaan 3.9.1953. Suomi allekirjoitti ihmisoikeussopimuksen Euroopan neuvostoon liittyessään ja ratifioi sen 10.5.1990.

Lainsäädännön alaan kuuluvilta osin sopimus ja sen lisäpöytäkirjat ovat Suomessa voimassa eduskuntalain tasoisena säädöksenä. Sopimusta tulee soveltaa lakina käytännön viranomais- ja tuomioistuintoiminnassa.¹⁴⁸ Sopimus on siis voimassa tavallisen eduskuntalain tasoisena, mutta kuten Pellonpää kirjoittaa: ”sekä Euroopan ihmisoikeussopimus että muut ihmisoikeussopimukset ovat perusoikeusuudistuksen myötä saaneet eräänlaista ”välillistä” perustuslaillista asemaa perustuslakiin tulleiden viittaussäännösten kautta”.¹⁴⁹

¹⁴⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹⁴⁵ HE 57/1994 vp, s. 26–31.

¹⁴⁶ HE 224/2010 vp, s. 7.

¹⁴⁷ HE 224/2010 vp, s. 17.

¹⁴⁸ Pellonpää 2005, s. 59.

¹⁴⁹ Pellonpää 2005, s. 72.

Sopimuksessa ja sen lisäpöytäkirjoissa määritellyt oikeudet ja vapaudet tulee 1 artiklan mukaan taata jokaiselle sopimusvaltion lainkäyttövallan alaiselle henkilölle. Artiklan mukaan oikeudet tulee taata niin valtion omille kansalaisille kuin ulkomaalaisillekin, ellei joidenkin oikeuksien kohdalla ole toisin määrätty. Sanan ”jokainen” katsotaan kattavan sekä luonnolliset henkilöt että oikeushenkilöt.¹⁵⁰

Sopimuksen ja lisäpöytäkirjojen määrittelemät oikeudet ja vapaudet tulee turvata jokaiselle sopimusvaltion lainkäyttövallan alaiselle henkilölle. Määritelmä kattaa ensisijaisesti sopimusvaltion alueen, mutta myös valtion ulkopuolella tapahtuneista oikeudenloukkauksista voi valtio poikkeustapauksissa joutua vastuuseen.¹⁵¹

Oikeuksien ja vapauksien takaaminen on 1 artiklassa velvoitettu korkeille sopimuspuolille. Tämä tarkoittaa sitä, että sopimusvaltion tulee sitoutua kunnioittamaan sopimuksen määrittelemiä oikeuksia ja vapauksia. Valtion tulee vastata kaikkien viranomaistensa ja muiden julkista valtaa käyttävien elinten teoista ja laiminlyönneistä. Viranomaisen hierarkkisella asemalla ei ole merkitystä, sillä niin yksittäinen poliisimies kuin valtion korkea virkamieskin voi saattaa valtion vastuuseen Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikkomisesta.¹⁵²

3.5.2 Oikeus vapauteen ja turvallisuuteen

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla käsittelee vapauden ja henkilökohtaisen turvallisuuden suojaa. Vapaus artiklan tarkoittamassa mielessä merkitsee suojaa vapaudenriistoa vastaan. Käsite henkilökohtainen turvallisuus taas antaa turvaa mielivaltaista vapauteen puuttumista vastaan. Artikla voidaan katsoa ainoastaan vapaudenriistoa säänteleväksi artiklaksi, henkilökohtaista turvallisuutta ei tässä yhteydessä nähdä laajemmin.¹⁵³

Vapaudenriisto ei ole aivan yksiselitteinen käsite; mitä sillä sitten tarkoitetaan? Vangitseminen totaalisenä vapaudenriistona kuuluu käsitteen sisään. Samoin

¹⁵⁰ Pellonpää 2005, s. 13–14.

¹⁵¹ Pellonpää 2005, s. 15.

¹⁵² Pellonpää 2005, s. 23.

¹⁵³ Pellonpää 2005, s. 274–275.

tahdonvastainen määrääminen mielisairaalaan, riippumatta siitä, saako potilas liikkua vapaasti laitoksen tiloissa, katsotaan vapaudenriistoksi.¹⁵⁴ Miten sitten henkilön kiinniottaminen henkilöllisyyden selvittämiseksi, katsotaanko se 5 artiklan mukaan vapaudenriistoksi? Kiinniotto henkilöllisyyden selvittämiseksi saa kestää enintään 24 tuntia ellei henkilöllisyys ole sitä ennemmin selvinnyt. Kyseessä on suhteellisen lyhyt aika, kun sitä verrataan vangitsemiseen tai tahdonvastaiseen hoitoon mielisairaalassa. Kiinniotettu sijoitetaan pääsääntöisesti aina lukittuun tilaan henkilöllisyyden selvittämisen ajaksi, sillä muutoin hänen valvontansa olisi lähes mahdotonta. Lukittuun tilaan sulkeminen taas edellisten esimerkkien mukaan näyttäisi toteuttavan vapaudenriiston tunnusmerkit. Pellonpää mainitsee, että tilanteessa, jossa vapauden rajoittaminen intensiteetiltään täyttää 5 artiklan soveltamisen edellytykset, ei sen kestolla periaatteessa ole merkitystä, vaan jo hyvinkin lyhytaikainen vapaudenriisto kuuluu artiklan soveltamispiiriin. Esimerkkinä mainitaan ulkomaalaisen henkilön säilöönotto kahdeksi tunniksi maasta poistamisen yhteydessä.¹⁵⁵ Edellä mainitun perusteella myös lyhytaikainen kiinniotto henkilöllisyyden selvittämiseksi näyttäisi täyttävän 5 artiklan vapaudenriiston tunnusmerkit.

Ihmisoikeussopimuksen määrittelemä vapaus ei kuitenkaan ole oikeus, jonka rajoittaminen olisi kokonaan kielletty. Rajoittaminen on mahdollista 5 artiklassa mainittujen edellytysten täytyessä. Artiklan luettelo on tyhjentävä ja kyseisiä perusteita tulee tulkita ahtaasti.¹⁵⁶ Vapaudenriiston tulee aina tapahtua lain määräämässä järjestyksessä, mielivaltainen vapaudenriisto on kielletty.

Kun henkilön vapautta rajoitetaan, tulee kohteelle ilmoittaa viipymättä vapaudenriiston perusteet ja häneen mahdollisesti kohdistetut syytteet. Ilmoitus on tehtävä kielellä, jota kohdehenkilö ymmärtää.

¹⁵⁴ Pellonpää 2005, s. 275–276.

¹⁵⁵ Pellonpää 2005, s. 277.

¹⁵⁶ Pellonpää 2005, s. 283.

3.5.3 Syrjinnän kieltö

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla kieltää syrjinnän, joka kohdistuu muualla sopimuksessa turvattuihin oikeuksiin. Edellytyksenä artiklan soveltamiselle on, että väitetty syrjintä tapahtuu sopimuksessa turvatuun oikeuteen piirissä. Sitä täydentää 12 lisäpöytäkirja, joka tuli voimaan 1.4.2005. Siinä ilmaistu syrjinnän kieltö ulottuu ihmisoikeussopimuksen ulkopuolelle. Pöytäkirjan 1 artiklan mukaan syrjinnän kieltö ulottuu laissa tunnustettujen oikeuksien nauttimiseen. Artikla merkitsee yleistä syrjinnän kieltöä.¹⁵⁷

3.5.4 Ihmisoikeuksien rajoittamisesta

Samoin kuin Suomen perustuslain perusoikeuksien suhteen, myös ihmisoikeuksia voidaan tiettyjen edellytysten täytyessä rajoittaa; ihmisoikeudetkaan eivät ole rajoittamattomia. Osa oikeuksista, kuten kidutuksen kieltö, on kuitenkin kirjoitettu siten, että sitä ei voi rajoittaa.

Useat ihmisoikeussopimuksen oikeuksia luovista artikloista on laadittu siten, että ensimmäisessä kappaleessa ilmaistaan lyhyesti turvattu oikeus ja toisessa kappaleessa määritellään perusteet ja edellytykset, joiden nojalla kyseistä oikeutta voidaan rajoittaa. Tässä kappaleessa on tarkoitus tarkastella joitakin yleisiä näkökohtia oikeuksien rajoittamisen mahdollistavista määräyksistä.

Sopimuksessa mainitaan, että rajoitusten tulee olla lainmukaisia. Eri artikloissa saatetaan tästä käyttää eri ilmaisuja, esim. ”lain sallimia” tai ”laissa säädettyjä”, mutta lähtökohtaisesti tulkinta lainmukaisuudesta on sama. Jotta ihmisoikeuksien rajoitus täyttää laillisuusvaatimuksen, tulee sillä olla perusta valtiosisäisessä oikeudessa tai laissa. Laki tulee tässä yhteydessä ymmärtää Suomen osalta niin eduskuntalakina, kuin asetuksenakin. Lisäksi valtiosisäisen oikeuden on annettava riittävää suojaa viranomaisten taholta tulevaa mielivaltaista puuttumista vastaan. Tämä tarkoittaa, että normia, jota ei ole nuotoiltu tietyn ennustettavuuden turvaavalla tarkkuudella, ei voida pitää

¹⁵⁷ Pellonpää 2005, s. 530–543.

ihmisoikeussopimuksen edellyttämänä lakina. Se ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö säännös voi antaa jossain määrin harkintavaltaa viranomaisille; harkintavallan rajat tulee vain määritellä täsmällisesti.¹⁵⁸

Lisäksi lakiin perustuvalla rajoituksella tulee olla hyväksyttävä päämäärä. Esimerkiksi 8 artiklassa säädetään, että rajoituksen tulee olla välttämätön mm. kansallisen ja yleisen turvallisuuden vuoksi. Kun rajoitusperusteet mainitaan artiklassa, on niiden luettelo tyhjentävä ja perusteita tulee tulkita ahtaasti.¹⁵⁹

Valtiolla katsotaan olevan harkintamarginaalia silloin, kun rajoitusperusteen katsotaan perustuvan ”pakottavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen”. Harkintamarginaali on suhteellisen laaja, kun kyseessä on vaikkapa kansallinen turvallisuus. Tämä johtuu siitä, että kansallisilla viranomaisilla katsotaan olevan paremmat edellytykset arvioida tilanteen vaatimukset kuin kaukana sijaitsevalla kansainvälisellä tuomioistuimella. Harkintamarginaaliin liittyy kaikissa tapauksissa suhteellisuusperiaate, jota valtion tulee rajoitusperusteiden toimeenpanossa noudattaa. Vaikka oikeuksien rajoittaminen olisikin hyväksyttävää, saattavat liian pitkälle menevät rajoitukset loukata sopimusta.¹⁶⁰

3.5.5 Ihmisoikeussopimuksen valvonta

Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamista valvomaan perustettiin 1998 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Tuomioistuin on kansainvälinen, koostuen sopimusvaltioiden tuomareista. Tuomioistuimen tehtävät ja toimivaltuudet liittyvät etenkin ihmisoikeussopimusta koskeviin valitusasioihin. Oikeudenkäynti voi käynnistyä joko 33 artiklan mukaisen valtiovalituksen tai 34 artiklan mukaisen yksilövalituksen kautta.¹⁶¹

Kun sopimusvaltio 33 artiklan mukaisesti ilmoittaa tuomioistuimelle, että sen mielestä toinen korkea sopimuspuoli on rikkonut yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen määräyksiä, on kyseessä valtiovalitus. Valtiovalitus ei vaadi välitöntä omaa intressiä,

¹⁵⁸ Pellonpää 2005, s. 222–225.

¹⁵⁹ Pellonpää 2005, s. 228.

¹⁶⁰ Pellonpää 2005, s. 229–232.

¹⁶¹ Pellonpää 2005, s. 102–105.

eivätkä yksilöityä ihmisoikeuksien loukkausta, vaan periaatteessa valitukseen riittää asiaan liittyvän lainsäädännön ja sopimuksen välinen ristiriita.¹⁶²

Yksilövalitus on 34 artiklan mukaan yksilön, kansalaisjärjestön tai ryhmän väite siitä, että joku korkeista sopimuspuolista on loukannut heidän yleissopimuksessa tai lisäpöytäkirjoissa tunnustettuja oikeuksiaan. Valitus voidaan ottaa tutkittavaksi siinä tapauksessa, että valituksen tekijä on itse valituksessa väitetyn loukkauksen uhri. Actio popularis –valituksen kielto ei kuitenkaan estä sitä, etteikö poikkeuksellisesti myös joku muu kuin väitetyn loukkauksen välitön kohde voisi olla valittajana.¹⁶³

3.5.6 Valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset

Jotta valitus otetaan tutkittavaksi on sen täytettävä tutkittavaksi ottamisen edellytykset, jotka määritellään 35 artiklassa. Ensinnäkin kaikki käytettävissä olevat kotimaiset tehokkaat oikeussuojakeinot tulee käyttää ennen kuin ihmisoikeustuomioistuin voi ottaa valituksen tutkittavakseen. Suomen osalta tämä merkitsee sitä, että säännönmukainen muutoksenhakutie on kuljettava ensiksi loppuun. Ylimääräisten muutoksenhakekeinojen kohdalla taas asia on päinvastoin; ylimääräisiin muutoksenhakekeinoihin ei normaalisti tarvitse turvautua. Hallintokantelua eikä kantelua eduskunnan oikeusasiamiehelle ole pidetty sellaisena muutoksenhakekeinona, johon turvautumista 35 artiklassa edellytetään. Muodollinen oikeuskeinoihin turvautuminen ei ole riittävää artiklan suhteen vaan valittajan on vaadittava muutosta juuri niihin ongelmiin, joiden katsotaan merkitsevän ihmisoikeussopimuksen loukkausta. Myöskään silloin, kun tuomioistuin on jättänyt muutoksenhakuvaatimuksen tutkittavaksi ottamatta valitusajan umpeuduttua tai muutomääräysten noudattamattomuuden vuoksi, ei kotimaisiin oikeussuojakeinoihin voida katsoa turvaudutun.¹⁶⁴

Samassa 35 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että valitus on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa lopullisen kansallisen päätöksen antopäivästä. Mainitulla antopäivällä tarkoitetaan viimeisen ”tehokkaan” muutoksenhakuelimen päätöstä, johon artiklan mukaan on

¹⁶² Pellonpää 2005, s. 107–108.

¹⁶³ Pellonpää 2005, s. 112–116.

¹⁶⁴ Pellonpää 2005, s. 121–128.

turvauduttava. Määräajan alkupäivänä pidetään päivää, jolloin päätös tai tuomio on annettu valittajalle tai hänen asiamiehelleen tiedoksi. Määräaika taas loppuu sinä päivänä, jolloin ensimmäinen valitukseksi tarkoitettu kirje on lähetetty tuomioistuimen sihteeristöön. Kuuden kuukauden säännöllä pyritään estämään kansainvälinen prosessaaminen asiassa, jossa kansallinen päätös on annettu kauan sitten.¹⁶⁵

Sopimuksen 35 artiklan 2 kohdan mukaan nimetöntä yksilövalitusta ei oteta käsittelyyn. Myös yksilövalitus, joka on olennaisesti sama, kuin tuomioistuimen jo aiemmin tutkima asia tai tehty muulle kansainväliselle tutkintaelimelle, eikä sisällä asiaankuuluvaa uutta tietoa, jää käsittelemättä. Kriteereistä nimetön valitus on selvä, valituksesta ei ilmene valittaja. Sen sijaan valitus, joka on olennaisesti sama, kuin jo tutkittu asia, ei olekaan niin yksinkertainen. Pelkkä oikeudellisen argumentaation parantelu ei tee valitusta uudeksi siten, että se aikaisemmasta kielteisestä päätöksestä huolimatta voitaisiin ottaa uudelleen tutkittavaksi. Samoin, jos valitus on tehty ensin esim. ihmisoikeuskomitealle, se voi estää uuden valituksen käsittelyn ihmisoikeustuomioistuimessa.¹⁶⁶

Yksilövalitus, johon yleissopimus tai sen pöytäkirjojen määräykset eivät sovellu, jää tutkimatta, 35 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Milloin sitten voidaan sanoa, että valitus on mainitulla tavalla yhteensopimaton? Yhteensopimattomuus ilmenee henkilöllisessä, alueellisessa, ajallisessa tai materiaalisessa suhteessa. Henkilöllisessä suhteessa valitus on yhteensopimaton mm. silloin, kun valittajana on joku muu kuin loukkauksen kohde. Alueellisesti yhteensopimattomuus koskee tilannetta, joka koskee aluetta, jonka kansainvälisistä suhteista maa vastaa, mutta johon sopimusta ei ole ulotettu sovellettavaksi. Ajallisessa suhteessa tapahtumia tarkastellaan sopimuksen voimaantuloajan mukaan. Oikeuskäytännön mukaan ihmisoikeussopimus soveltuu kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaan vain tosiasioihin ja tapahtumiin, jotka ovat sattuneet sen jälkeen kun sopimus on tullut voimaan kyseessä olevan valtion kohdalla. Kun valitus on materiaalisessa suhteessa yhteensopimaton, tarkoitetaan sillä esim. tilannetta, jossa väitetään jotain muuta kuin ihmisoikeussopimuksessa turvattua oikeutta loukatun.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Pellonpää 2005, s. 131–133.

¹⁶⁶ Pellonpää 2005, s. 137–138.

¹⁶⁷ Pellonpää 2005, s. 133–137.

Lisäksi 35 artiklassa, 3 kohdassa, määrätään, että ilmeisen perusteetonta valitusta ei oteta tutkittavaksi. Ilmeisen perusteeton valitus on silloin, kun on pääteltävissä, että kyseessä ei ole sopimusrikkomus. Edellä mainittu tilanne on, kun väitettyä rikkomusta koskeva tosiasianäyttö tai väitteiden perustelu on ilmiselvästi riittämätöntä, samoin kuin silloin, kun sinänsä kiistattomat tosiasiat eivät tuomioistuimen mielestä merkitse sopimusrikkomusta.¹⁶⁸

Kun tuomioistuin katsoo, ettei tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä 35 artiklan mukaan ole, se hylkää tehdyn valituksen.

¹⁶⁸ Pellonpää 2005, s. 140.

4 HENKILÖLLISYYDEN SELVITTÄMINEN

4.1 Toimivalta

4.1.1 Poliisilain perusteella

Henkilöllisyyden selvittämiseen poliisi saa toimivaltaa poliisilaista. Poliisilain 10 § mukaan:

”Poliisimiehellä on yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus saada jokaiselta tiedot tämän nimestä, henkilötunnuksesta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä paikasta, josta hän on tavoitettavissa. Poliisimiehellä on oikeus ottaa kiinni henkilö, joka kieltäytyy antamasta 1 momentissa tarkoitettuja tietoja tai antaa siinä tarkoitetuista seikoista todennäköisesti virheellisen tiedon. Kiinni otettu on päästettävä vapaaksi heti, kun tarvittavat tiedot on saatu, kuitenkin vähintään 24 tunnin kuluttua kiinniottamisesta.”

Poliisin toimivalta on säännelty em. säännöksessä lyhyesti; mainitaan ainoastaan, että toimivalta saadaan yksittäisen tehtävän suorittamisesta. Säännös on jätetty suhteellisen avoimeksi ja kuten apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt ratkaisussaan toteaaakin, henkilöllisyyden selvittämistä koskeva säännös antaa epätäsmällisyytensä vuoksi sitä soveltavalle virkamiehelle suhteellisen paljon harkintavaltaa¹⁶⁹.

Uuteen poliisilakiin tuleva pykälä henkilöllisyyden selvittämisestä on kirjattu tarkemmaksi kuin nykyisen lain vastaava kohta. Tarkennuksista huolimatta apulaisoikeusasiamies Lindstedtin lausunto säännöksen epätäsmällisyydestä pitäneen paikkansa vielä uudenkin säännöksen yhteydessä. 1.1.2014 voimaantulevan poliisilain henkilöllisyyden selvittämistä koskeva 2 luvun 1 § on kirjattu seuraavasti:

¹⁶⁹ EOAM 1681/4/2008.

”Poliisimiehellä on yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus saada jokaiselta tiedot tämän nimestä, henkilötunnuksesta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä paikasta, josta hän on tavoitettavissa. Jos henkilö kieltäytyy antamasta 1 momentissa tarkoitettuja tietoja eikä henkilöllisyyttä voida muutoin selvittää, poliisimiehellä on oikeus selvittää henkilöllisyys henkilötuntemerkkien perusteella. Tällöin on soveltuvin osin noudatettava, mitä henkilöön kohdistuvan etsinnän toimittamisesta pakkokeinolain 8 luvun 32 §:n 2 – 4 momentissa säädetään. Poliisimiehellä on oikeus henkilöllisyyden selvittämiseksi ottaa kiinni henkilö, joka kieltäytyy antamasta 1 momentissa tarkoitettuja tietoja tai antaa siinä tarkoitetuista seikoista todennäköisesti virheellisen tiedon, jos kiinniottaminen on välttämätöntä henkilöllisyyden selvittämiseksi. Kiinni otettu on päästettävä vapaaksi heti, kun tarvittavat tiedot on saatu, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua kiinniottamisesta.”

Henkilöllisyyden selvittäminen tulee tehtäväksi lähes aina poliisitoimenpidettä suoritettaessa. Tämän osoittaa mm. poliisilain 10 §:n sanamuoto: poliisimiehellä on yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus saada jokaiselta tiedot nimestä jne. Em. lainkohdan mukaan poliisin suorittaessa tehtävänsä, hänellä on oikeus henkilöllisyyden selvittämiseen. Toimenpide on rutiiniluontoinen, mutta voi johtaa pitkällekin meneviin oikeuden rajoituksiin.

Kun kohdehenkilön henkilöllisyyttä selvitetään, puututaan hänen perusoikeuksiinsa ja mahdollisesti rajoitetaankin niitä. Poliisillahan on mahdollisuus ottaa kiinni henkilö, jonka henkilöllisyys jää epäselväksi, joko hänen kieltäytyttyään antamasta henkilötietoja tai antaessaan ne todennäköisesti virheellisinä. Jo pelkästään se, että poliisipartio selvittää kohteen henkilöllisyyden ilman kiinniottoa rajoittaa kohteen perusoikeuksia.

Apulaisoikeusasiamiehen lausuma henkilöllisyyden selvittämistä koskevan säännöksen epätäsmällisyydestä on mielenkiintoinen, kun se linjataan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten luetteloon. Yhtenä luettelon kohtana on täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, jota olen käynyt läpi kappaleessa 3.4.3.2. Apulaisoikeusasiamiehen lausunnon perusteella poliisin henkilöllisyyden selvittämisen

toimivaltapykälän voisi nähdä olevan ristiriidassa perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin.

4.1.1.1 Yksittäinen tehtävä

Poliisilain 10 §:ssä käytetään sanamuotoa ”yksittäisen tehtävän suorittamiseksi”. Poliisilla tulee siis olla yksittäinen tehtävä, jota hän on suorittamassa. Poliisilain ensimmäinen pykälä säätelee poliisin tehtävät. Siinä mainitaan ne tehtävät, joita poliisi suorittaa ja joita sen tulee suorittaa. Laissa mainitaan, että poliisin tehtävänä on mm. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Suorittaessaan poliisilaissa 1 §:ssä säädettyjä tehtäviä on poliisilla oikeus henkilöllisyyden selvittämiseen. Laissa mainittu turvallisuus sisältää niin yleisen kuin yksityisenkin turvallisuuden ylläpitämisen. Mm. liikenneturvallisuus on osa yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja sen ylläpito kuuluu poliisin tehtäviin. Poliisin liikenneturvallisuustyö jaetaan liikennevalvontaan, lupahallintoon, tiedottamiseen ja valistukseen.¹⁷⁰

Niinpä liikenteen valvonnan yhteydessä pysäytetty ajoneuvo, siihen ja kuljettajaan suoritettuihin tarkastuksiin, on poliisin suorittama yksittäinen tehtävä. Myös ajoneuvossa kyydissä olevien osalta suoritettava turvalaitteiden käytön valvonta on katsottava poliisimiehen suorittamaksi yksittäiseksi tehtäväksi.

Hallituksen esityksessä (HE 57/1994 vp) mainitaan, että sanonta ”tehtävän suorittamiseksi oikeus saada” tarkoittaa ainoastaan käsillä olevaa konkreettista tehtävää, eikä luo poliisimiehelle yleistä oikeutta saada kaikkien henkilöiden henkilötietoja.¹⁷¹ Tietty, konkreettinen tehtävä on oltava, jotta poliisilla on oikeus henkilötietojen saantiin. Lisäksi on vielä mainittava, että henkilötiedot voidaan selvittää tehtävän kohteena olevalta tai olevilta henkilöiltä, heiltä jotka ovat jollain tavalla osallisia kyseiseen tehtävään. Henkilöiden prosessuaalisella asemalla ei ole merkitystä, henkilöllisyys voidaan selvittää asianomistajalta, epäillyltä, todistajalta jne.

¹⁷⁰ Helminen ym. 1999, s. 167.

¹⁷¹ HE 57/1994 vp s. 39.

Kuten Klaus Helminen toteaa, poliisimies ei huvitilaisuudessa saa ryhtyä ”ratsianomaisesti” tarkastamaan kaikkien läsnä olevien henkilöllisyyttä¹⁷². Vaikka yleisen huvitilaisuuden järjestyksen turvaaminen kuuluukin poliisille, ei se silti luo toimivaltaa kaikkien tilaisuudessa olevien henkilöllisyyden selvittämiseen. Vasta, jos poliisi joutuu konkreettisesti toimimaan huvitilaisuudessa, esim. yleisen järjestyksen vaarantuessa, on silloin kyseessä yksittäinen tehtävä, joka antaa toimivaltaa henkilöllisyyden selvittämiseen. Ei silti tuolloinkaan kaikkien tilaisuudessa läsnäolijoiden osalta, vaan tehtävään konkreettisesti liittyvien henkilöiden kohdalla.

Verrataanpa edellä mainittua huvitilaisuuden turvaamistehtävää poliisin suorittamaan yleiseen liikenneturvallisuuden valvontaan. Poliisin valvoessa liikennettä se voi pysäyttää ajoneuvon ja suorittaa ratsianomaisia tarkastuksia ajoneuvojen kuljettajiin selvittääkseen mm. heidän ajo-oikeutensa. Ratsia voidaan suorittaa vaikka siten, että kaikki autoilijat tietyllä tieosuudella pysäytetään ja heidän ajo-oikeutensa tutkitaan, samalla selvittäen kuljettajien henkilöllisyys. Poliisi siis valvoo liikennettä yleisluonteisesti, joka ei vielä ole konkreettinen tehtävä. Sen yhteydessä tapahtuva kuljettajien ajo-oikeuden tarkastaminen sen varmistamiseksi, että heillä on vaadittava ajo-oikeus, lupa ajaa ajoneuvoa, taas tulee nähdä konkreettiseksi tehtäväksi, joka antaa toimivallan henkilöllisyyden selvittämiseen. Ero edellä mainittuun huvitilaisuuteen on, että ajoneuvon kuljettamiseen vaaditaan erillinen lupa, ajo-oikeus, joka osoitetaan ajokortilla. Yleiseen huvitilaisuuteen osallistumiseen taas ei erillistä lupaa tarvita ja jos henkilö ei vaaranna yleistä järjestystä tai turvallisuutta tilaisuudessa tai ole muuten osallisena sellaiseen tapahtumaan, hänen henkilöllisyyden selvittämiseen yleisluonteisen järjestyksen valvonnan yhteydessä ei ole toimivaltaa.

Hallintovaliokunta toteaa mietinnössään (HaVM 20/1994), että ”henkilöllisyyden selvittämiseen voidaan ryhtyä vain, jos se on tarpeen konkreettisen ja yksilöidyn virkatehtävän hoitamiseksi. Poliisi ei siten tarpeettomasti saa vaatia henkilötietoja keneltä tahansa. Kyseeseen tulevat tehtävät ovat kuitenkin niin moninaisia, että niitä on mahdotonta eritellä laissa.”¹⁷³

¹⁷² Helminen 2006, s. 112.

¹⁷³ HaVM 20/1994 vp s. 4.

Suomessa ei kansalaisen pääsääntöisesti tarvitse pitää mukanaan henkilöllisyyden osoittavaa asiakirjaa, kuten henkilötodistusta. Tämän voidaan katsoa olevan vallitseva maantapa, joka korostaa ihmisen perusoikeutta liikkua vapaasti valtion rajojen sisällä. Vapaaseen liikkumiseen voidaan liittää myös oikeus anonymiteettiin, eli siihen, että kenelläkään ei lähtökohtaisesti ole oikeutta tietää sitä, kuka vastaantuleva henkilö on.¹⁷⁴

4.1.1.2 Tiedonsaannin henkilöllinen laajuus

Poliisilain 10 pykälä mainitsee, että yksittäisen tehtävän suorittamiseksi on oikeus saada tiedot jokaiselta. Säännöksen sanamuodon vuoksi kyseinen kohta jää minusta hieman avoimeksi. Säännöshän tarkoittaa yksittäisen tehtävän kohteena olevan tai olevien henkilöiden tietojen saamista. Se, missä asemassa kyseinen henkilö tehtävän suhteen on, ei vaikuta toimivaltaan. Kun henkilö on jollain tavalla sidoksissa siihen yksittäiseen tehtävään, jota poliisi suorittaa, on hänen henkilöllisyytensä mahdollista selvittää. Asia on selkeä tehtävässä, joka kohdistuu selkeästi vain yhteen henkilöön. Esimerkiksi autoilija, joka on ajanut ylinopeutta. Poliisin tehtävänä on liikenteen valvonta, jonka yhtenä osana on nopeusvalvonta. Poliisi on suorittanut nopeusvalvontaa ja autoilija on ajanut ylinopeutta. Hänet on pysäytetty ja poliisi suorittaa yksittäistä tehtävää, jonka kohteena on autonkuljettaja. Tehtävää suorittaessaan poliisilla on oikeus selvittää kuljettajan henkilöllisyys.

Selvänä voi pitää myös tapausta, jossa poliisille on tullut ilmoitus, että henkilö on uhannut häiritä yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Tuntomerkkeihin sopiva henkilö kävelee kaupungilla ja hänet pysäytetään ja samassa yhteydessä hänen henkilöllisyytensä selvitetään. Poliisilla on konkreettinen, yksittäinen tehtävä suoritettavanaan ja tehtävä sisältyy poliisilain 1 §:ssä säädettyihin poliisin tehtäviin. Tehtävään liittyy myös henkilö, todistaja, joka on ilmoittanut uhkaajasta poliisille; myös hänen henkilöllisyytensä voidaan tehtävän yhteydessä selvittää.

Entä kun kyseessä on yleinen liikenneturvallisuuden valvonta. Tarkastuksen kohteena on ajoneuvo kokonaisuudessaan siinä olevine henkilöineen. Ajoneuvo tarkastetaan sen

¹⁷⁴ Korhonen 2005, s. 49.

selvittämiseksi, että se on liikennekelpoinen ja omistussuhteet ovat selvät. Kuljettajan ajokunto testataan puhalluskokeella ja hänen ajo-oikeutensa varmennetaan ajokortista. Samalla selvitetään myös se, että matkustajat käyttävät turvalaitteita. Tuolloinkin on kyseessä yksittäinen tehtävä. Tehtävä kohdistuu ajoneuvon ja ajoneuvossa oleviin.

Tarkoittaako maininta ”kaikilta” edellä mainitussa tapauksessa sitä, että kaikkien autossa olevien henkilöllisyys voidaan selvittää? Epäselvyyttä ei varmasti ole tässäkään kuljettajan osalta, hänen henkilöllisyytensä voidaan kyllä selvittää. Jos kyydissä olijat ovat rikkoneet lakia, voidaan myös heidän henkilöllisyytensä selvittää. Mutta jos heidän osaltaan ei olekaan mitään huomauttamista liikenneturvallisuuden suhteen. Ketään kyydissä olevista ei ole syytä epäillä mistään rikoksesta, turvavyötkin ovat kaikilla kiinnitettyinä. Katson, että tuolloin ei poliisilla ole oikeutta selvittää kyytiläisten henkilöllisyyttä. Se, että kyseessä on yksittäinen tehtävä, joka kohdistuu ajoneuvon ja siinä oleviin, ei kuitenkaan anna toimivaltaa selvittää kaikkien ajoneuvossa olevien henkilöllisyyttä. Asia muuttuu silloin, jos kyydissä oleva henkilö on tuntematon ja poliisi epäilee hänen olevan etsintäkuulutettu tai silloin kun kyytiläinen on syyllistynyt vaikkapa rikokseen tai häntä sellaisesta epäillään. Voihan myös olla, että ”vinkkitietona” on tullut selville asioita, joiden perusteella etsitään tietyn mallista ajoneuvoa ja tietyn näköisiä henkilöitä, joiden epäillään syyllistyneen rikokseen. Tuolloin poliisilla on oikeus henkilöllisyyden selvittämiseen, kyseessä on selkeästi yksittäinen tehtävä.

Perustuslakivaliokunta lausunnossaan (PeVL 15/1994) poliisilaista toteaa, että ehdotuksen mukainen velvollisuus henkilötietojen antamiseen on kovin laaja. Valiokunnan mukaan ”velvollisuuden pitäisi koskea lähinnä tuntematonta henkilöä, jonka voidaan epäillä olevan etsintäkuulutettu tai jota muutoin on tarpeen kuulustella tai kuulla poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi tai johon voidaan kohdistaa poliisilaissa tarkoitettuja toimia.”¹⁷⁵

Perustuslakivaliokunta on siis ollut sillä kannalla, että poliisin oikeus saada jokaiselta henkilötiedot yksittäisen tehtävän suorittamiseksi kaventaisi liikaa henkilöiden oikeuksia. Lausunnossa mainitaan tuntematon henkilö. Mikä on tuntematon henkilö? Henkilö, jota ei olla ennen tavattu on varmasti tuntematon. Entä henkilö, joka on kasvoiltaan tuttu, tai henkilö, josta sen lisäksi tiedetään mahdollisesti etunimi taikka lempinimi. Ja vaikka

¹⁷⁵ PeVL 15/1994 vp s. 4.

tiedettäisiin koko nimikin, on kuitenkin otettava huomioon, että kun kyse on yleisestä nimestä, saattaa saman nimisiä henkilöitä olla useitakin. Tuolloin ei riitä pelkkä nimi, vaan tarvitaan sen lisäksi muita henkilötietoja, jotta henkilö saadaan yksilöidyksi. Monet poliisin asiakkaista eivät asu missään vakituksessa osoitteessa, vaan oleilevat milloin missäkin. Tuolloin osoitetiedoistakaan ei juuri ole hyötyä. Ainoa kunnollinen identifiointikeino on henkilötunnus. Tietysti on muistettava, että toisen henkilötunnuksen opetteleminen on suhteellisen helppoa, joten pelkästään sen suullinen tiedustelu henkilöllisyyden selvittämisen kohteelta ei liene aina mielekästä.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan (EOAM 1681/2008) ottanut kantaa henkilöllisyyden selvittämiseen. Tapauksessa, joka koski mahdollisen etsintäkuulutuksen selvittämistä, oikeusasiamiehen käsityksen mukaan velvollisuus henkilötietojen antamiseen koskee lähinnä sellaista tilannetta, jossa poliisi ei entuudestaan tunne henkilöä tai henkilön henkilöllisyys ei ole muulla luotettavalla tavalla selvitettävissä.¹⁷⁶ Oikeusasiamiehen kannanotosta voisi päätellä, että tilanteessa, jossa henkilö on poliisille jo vanha tuttu, ei henkilötietojen antaminen olisi pakollista. Poliisin tehtävistä osa on tehtäviä, joissa kohteena on ns. vanha tuttu. Eli siis henkilö, jonka kanssa on jouduttu toimimaan ennenkin. Aina ei kuitenkaan näitä henkilöitä muista kuin ainoastaan kasvoista, joidenkin osalta nimi voi olla tiedossa. Eduskunnan oikeusasiamiehen käsityksen mukaan näissä tapauksissa, ei velvollisuutta henkilötietojen antamiseen siis olisi. Edellä esitettyjen, mm. vakituisen asunto-osoitteen puuttumisen vuoksi, katson kuitenkin, että vaikka kohdehenkilö olisikin tuttu, on tuttuuden asteella kuitenkin merkitystä tilanteessa. Jos henkilöstä tiedetään jo syntymä-aika ja asunto-osoitekin, on henkilötietojen kysyminen tarpeetonta. Henkilöllisyys saadaan tuolloin selvitettyä luotettavalla tavalla joko poliisin omista rekistereistä, tai rekistereistä, joihin poliisilla on oikeus päästä. Pelkän nimen perusteella, varsinkin kun kyse on yleisestä nimestä, identifiointi ei onnistu aukottomasti.

Apulaisoikeusasiamies mainitsee myös ”muulla luotettavalla tavalla” mahdollisuuden henkilöllisyyden selvittämiseen. Katson, että kyseisen termin täyttää tilanne, jossa sivullinen henkilö tunnistaa kohteen. Samoin jos kohdehenkilön mukana on muitakin henkilöitä ja he kertovat täsmälleen samat tiedot kohteesta, kuin kohde itsekin on antanut, lienee silloin kyseessä muulla luotettavalla tavalla saatu selvitys.

¹⁷⁶ EOAM 1681/4/2008.

4.1.1.3 Vaadittavat tiedot

Poliisilain 10 §:n 1 momentti listaa tiedot, jotka poliisin on oikeus saada henkilöllisyyttä selvittäessään. Näitä ovat tiedot nimestä, henkilötunnuksesta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä paikasta, josta henkilö on tavoitettavissa.

Poliisille on tärkeää saada kyseiset henkilötiedot saattaakseen yksittäisen tehtävän loppuun. Poliisitoimet johtavat useasti kohdehenkilöön kohdistuvaan sanktioon. Monesti sanktiona on sakko tai rikesakko. Näissä tapauksissa henkilötietojen, varsinkin oikeiden henkilötietojen, saaminen on ensiarvoisen tärkeää. Jotta maksuseuraamus kohdistuisi oikeaan henkilöön, on oltava varma, että henkilötiedot, jotka on saatu, ovat juuri toimenpiteen kohteena olevan henkilön tiedot. Väärillä tiedoilla annettu sakko tulee jossain vaiheessa perintään muulta kuin toimenpiteen kohteena olleelta.

Pykälässä mainitaan oikeudesta henkilötunnuksen puuttuessa saada selville syntymäaika ja kansalaisuus. Useilla ulkomaalaisilla henkilöillä ei ole henkilötunnusta ja heidän henkilöllisyytensä selville saamiseksi on tärkeää saada selville syntymäaika ja kansalaisuus.

Lainkohdassa mainitaan myös paikka, josta on tavoitettavissa. Kyseistä tietoa tarvitaan sellaisten henkilöiden kohdalla, joilla ei ole vakituista asuinpaikkaa. Samoin tieto on tärkeä silloin, kun on tarve saada kyseiseen henkilöön yhteys johonkin tiettyyn aikaan vuorokaudesta.

Onko henkilön velvollisuus antaa kaikki nuo mainitut tiedot vai riittääkö niistä vain osa? Lainkohta määrittää tarkasti, mitkä tiedot on oikeus saada. Eli lähtökohtana voidaan pitää, että kaikki nuo tiedot on annettava, jotta yksittäinen tehtävä on mahdollista saada suoritettua. Jos kuitenkin tehtävä on sellainen, että vain joku mainituista tiedoista riittää tehtävän loppuun viemiseksi, katson, että tuolloin ei kaikkia tietoja tarvitse saada. Riittää, että saadaan ne tiedot, joilla kyseessä oleva, yksittäinen tehtävä saadaan hoidettua. Tietojen laajuus tulee siis suhteuttaa käynnissä olevaan yksittäiseen tehtävään.

4.1.2 Tieliikennelain perusteella

Tieliikennelain (267/1981) ensimmäisessä luvussa, sen ensimmäisessä pykälässä määritellään lain soveltamisala. Siinä mainitaan, että laki koskee liikennettä tiellä.

Tieliikennelain 94 § säättää ajoasiakirjan esittämisvelvollisuudesta. Pykälän ensimmäinen momentti velvoittaa moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajaa esittämään poliisimiehelle mm. ajokortin. Toisessa momentissa säädetään, että jos kuljettajalla ei ole mukanaan vaadittavaa ajokorttia, mutta hänen henkilöllisyytensä on todettu, voidaan sallia ajon jatkuminen. Näin tieliikennelaki antaa toimivallan moottoriajoneuvon kuljettajan henkilöllisyyden tarkistamiseen, silloin kun ollaan lain tarkoittamalla tiealueella.

Pykälästä käy ilmi, että jos ajokortti puuttuu, henkilöllisyys voidaan todeta muulla tavalla ja näin varmentaa, että hänellä on ajo-oikeus. Korhonen on kirjassaan sitä mieltä, että ajokortin mukana pitäminen ei ole välttämätöntä, jos henkilöllisyyden voi osoittaa muulla asiakirjalla. Hänestä ajokortin tarpeeton vaatiminen kyseisessä tilanteessa voitaisiin nähdä jopa perustuslain ja hallintolain mukaisen virkamiestä velvoittavan hyvän hallintotavan vastaisena menettelynä¹⁷⁷. Henkilökohtaisesti olen osittain Korhosen kanssa samoilla linjoilla. Ottaen suhteellisuusperiaatteen huomioon, näkisin riittävänä, että henkilöllä on mukanaan kuvalla varustettu asiakirja. Tuolloin valvontatilanteessa henkilö kyetään identifioimaan riittävällä tarkkuudella. Ilman kuvaa olevaa asiakirjaa en kuitenkaan olisi valmis hyväksymään. Ajokortin mukana pitämättömyys on sanktioitu liikenneriikkomuksena ja siitä voi seurata rikesakko tai sakko.

Tieliikennelain 94 pykälästä ilmenee, että vaikka kuljettajalla ei ole mukanaan ajokorttia, voidaan hänen sallia jatkaa ajoaan, jos on muuten saatu todettua hänen henkilöllisyytensä ja se, että hänellä on voimassa oleva ajo-oikeus. Sanamuodon mukaan ajo voidaan sallia, pakko ei niin ole tehdä. Jos henkilöllisyys on epäselvä, voidaan ryhtyä henkilöllisyyden selvittämiseen.

¹⁷⁷ Korhonen 2005, s. 52.

4.1.3 Ulkomaalaislain perusteella

Ulkomaalaislain toisen pykälän mukaan lakia sovelletaan mm. ulkomaalaisen maahantuloon, maastalähtöön ja oleskeluun Suomessa. Kolmas pykälä määrittelee ulkomaalaiseksi henkilön, joka ei ole Suomen kansalainen.

Kun ulkomaalainen henkilö saapuu maahan, on hänellä oltava ulkomaalaislain 11 §:n mukaan mm. rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja. Samoin hänellä on oltava mm. viisumi tai oleskelulupa, ellei Euroopan yhteisön lainsäädännöstä tai Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu.

Henkilöllisyyden todentamisesta ulkomaalaisten osalta säädetään ulkomaalaislain 130 §:ssä. Sen mukaan ulkomaalaisen on poliisin kehotuksesta esitettävä matkustusasiakirjansa tai muulla luotettavalla tavalla todennettava henkilöllisyytensä. Myös ulkomaalaisten osalta on muistettava, että heilläkään ei ole velvollisuutta pitää mukanaan henkilöllisyyttä todistavia asiakirjoja liikkua Suomessa. Tällöin on muilla keinoin pyrittävä selvittämään kohdehenkilön henkilöllisyys.

Ulkomaalaislain 131 §:n mukaan poliisilla on oikeus tunnistamista ja rekisteröintiä varten ottaa sormenjäljet, valokuva sekä muut henkilötuntemerkit ulkomaalaisesta mm. silloin, kun henkilöllisyys on epäselvä.

Ulkomaalaislain 7 luvussa säädetään turvaamistoimista. Jos ulkomaalaisen epäselvän henkilöllisyyden vuoksi on tarpeen, hänet voidaan ottaa säilöön. Säilöön ottaminen edellyttää, että hän on kieltäytynyt antamasta henkilötietojaan, antaa epäluotettavia tietoja tai muutoin henkilöllisyyttä ei voi pitää selvänä. Säilöön ottamisesta päättää poliisipäällystään kuuluva virkamies ja säilöön otosta on ilmoitettava viipymättä säilyttämispaikkakunnan käräjäoikeudelle tai kiireellisessä tapauksessa muullekin käräjäoikeudelle. Säilöön otettu on pyrittävä sijoittamaan säilöönottoyksikköön.

Säilöön otettu on päästettävä vapaaksi heti, kun edellytyksiä säilössä pitämiseksi ei ole. Ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.

4.2 Keinoja henkilöllisyyden selvittämiseen

Kun mietitään niitä keinoja, joilla poliisi voi toimenpiteensä kohteen henkilöllisyyden selvittää ja kun valittuja keinoja selvittämiseen käytetään, tulee huomioon ottaa poliisilaissa mainitut poliisitoiminnan yleiset periaatteet.

Nykyisen poliisilain 2 §:n suhteellisuusperiaatteen mukaan poliisin toimenpiteiden on oltava perusteltavia ja puolusteltavia suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin nähden. Suhteellisuusperiaatteesta on käytetty myös nimitystä kohtuusperiaate, keinojen ja haittojen tulee siis olla kohtuullisia tavoiteltuun lopputulokseen nähden. Viranomaisen tulisi kyetä tarkastelemaan tilannetta keskivertokansalaisen näkökulmasta; olisivatko keinot hänen mielestään kohtuullisia kyseisessä tapauksessa.

Huomioon tulee ottaa myös poliisilain 2 §:ssä mainittu vähimmän haitan periaate. Kenenkään oikeuksiin ei saa puuttua enempää kuin tehtävän suorittamiseksi on tarpeen. Toimenpidettä suorittavan tulee harkita erilaisia vaihtoehtoja tilanteen ratkaisemiseksi. Vaihtoehtoista tulee valita sellainen, josta mahdollisesti aiheutuva haitta tai vahinko jää kaikkein pienimmäksi. Siitä voi seurata, että käytettävä keino ei olekaan poliisitoiminnan kannalta se kaikkein helpoin tai kätevin.

4.2.1 Tietojen saanti viranomaiselta

Poliisilain 35 §:ssä säännellään poliisin oikeudesta saada virkatehtävänsä suorittamiseksi tarpeellisia tietoja muilta viranomaisilta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä. Myös henkilöllisyyden selvittämiseksi on siis mahdollista saada tarpeellisia tietoja muulta viranomaiselta. Verrattaessa tätä keinoa esimerkiksi henkilötuntemerkkien ottamiseen tai kiinniottamiseen, joita käsitellään seuraavissa kappaleissa, olen sitä mieltä, että tietojen hankkiminen viranomaiselta henkilöllisyyden selvittämiseksi rajoittaa vähemmän kohdehenkilön oikeuksia.

Oletetaan, että poliisi on suorittamassa sille kuuluvaa tehtävää ja tehtävän kohteena oleva henkilö ei suostu antamaan henkilötietojaan tai antaa ne todennäköisesti virheellisenä. Jos hänen henkilöllisyytensä pystytään varmistamaan toisen viranomaisen avulla ja mahdollisesti jopa tehtävän suorittamispaikalla ilman, että kohdetta kuljetetaan poliisilaitokselle, on hänen oikeuksiaan rajoitettu mahdollisimman vähän.

Nykyisen poliisilain mukaan tietoja, joita ei ole määrätty salassa pidettäväksi, pyytää se poliisin palveluksessa oleva henkilö, jonka käsiteltävänä olevassa asiassa tietoja tarvitaan. Jos tiedot ovat salassa pidettäviä, päätöksen niiden hankkimisesta tekee päällystään kuuluva poliisimies.¹⁷⁸

Edellä mainitut tiedot tulee antaa tilanteen mukaan joko suullisesti tai kirjallisesti. Jos tehtävän suorittamiseksi on tarpeen, on poliisin oikeus saada tiedot myös viranomaisen antaman asiakirjan muodossa.¹⁷⁹

Uudessa poliisilaissa, 4 luvun 2 §:ssä säädetään tietojen saannista viranomaiselta. Muutosta nykyiseen lakiin on mm. se, että kaikkien tietojen pyytäminen viranomaisilta, niin salassa pidettävien kuin julkistenkin, tulee tehdä päällystään kuuluvan poliisimiehen toimesta.

4.2.2 Turvallisuustarkastus

Poliisilla on poliisilain 22 §:n perusteella, mm. kiinniottamisen, säilöön ottamisen ja henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvan virka-aputoimen yhteydessä, oikeus tarkastaa henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat. Tarkastus voidaan suorittaa 22 §:n toisen momentin mukaan myös hänen tunnistamistaan varten tarpeellisen asiakirjan löytämiseksi, kun kyse on 1 momentin mukaisesta tilanteesta.

Eli kun toimivalta henkilöllisyyden selvittämisen yhteydessä suoritettavaan kiinniottoon täytyy, voidaan toimenpiteen kohteena oleva ja hänen mukanaan olevat tavarat tarkastaa. Pykälässä mainitaan henkilön tarkastaminen. Henkilön tarkastamisessa selvitetään, mitä

¹⁷⁸ HE 57/1994 vp, s. 68.

¹⁷⁹ HE 57/1994 vp, s. 66.

henkilöllä on vaatteissaan, henkilöllisyyden selvittämisen kyseessä ollen, löytyykö hänen vaatteistaan tunnistamista varten tarpeellisia asiakirjoja.

Myös henkilön mukana olevat tavarat saadaan tarkastaa tunnistamiseksi tarpeellisen asiakirjan löytämiseksi. Eli laukut, reput, kassit ym. tavara, mitä henkilöllä on mukanaan voidaan tarkastaa.

Turvallisuustarkastuksessa puututaan henkilön keskeisiin perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Näin turvallisuustarkastuksen edellytyksiin on suhtauduttava korostetun vakavasti, jotta perusoikeuksien merkitys ei vesity.¹⁸⁰ Tässäkään tilanteessa ei ole luvallista lähteä laajentamaan poliisilain antamia valtuuksia ja kaventaa niillä henkilöiden perusoikeuksia.

Uudessa 1.1.2014 voimaantulevassa poliisilaissa turvallisuustarkastusta koskeva säännös muuttuu hieman nykyisestä. En ota koko uutta säännöstä tarkasteluun, vaan käyn läpi ne muuttuneet kohdat, jotka ovat tämän tutkimuksen kannalta oleellisia.

Uudessa poliisilaissa turvallisuustarkastus säännellään 2 luvun 12 §:ssä. Uutena säännöksenä lakiin on tullut turvallisuustarkastuksen toimittamista koskeva 2 luvun 13 §.

Henkilön tunnistamista helpottavan tarpeellisen asiakirjan löytämiseksi tehtävästä tarkastuksesta säädetään 12 §:n toisessa momentissa:

”Henkilö tai hänen mukanaan olevat tavarat voidaan vapauteen kohdistuvan toimenpiteen yhteydessä tarkastaa myös hänen tunnistamistaan varten tarpeellisen asiakirjan löytämiseksi.”

Hallitus toteaa esityksessään (HE 224/2010 vp): ”Voimassaolevan lain 22 §:n 2 momenttia vastaavasti 2 momentissa säädettäisiin, että henkilö *tai* (kurs. tässä) hänen mukanaan olevat tavarat voidaan vapauteen kohdistuvan toimenpiteen yhteydessä tarkastaa myös hänen tunnistamistaan varten tarpeellisen asiakirjan löytämiseksi.”¹⁸¹

¹⁸⁰ AOK 990/1/02.

¹⁸¹ HE 224/2010 vp, s. 80.

Nykyisessä poliisilaissa on kyseinen kohta kirjoitettu: ”Henkilö *ja* (kurs. tässä) hänen mukanaan olevat tavarat voidaan 1 momentissa tarkoitettussa tilanteessa tarkastaa myös hänen tunnistamistaan varten tarpeellisen asiakirjan löytämiseksi.”

Nykyisessä laissa oleva ja – sana on korvattu uudessa laissa sanalla tai. Tiukasti tulkittuna kyseinen muutos vaikuttaa lain tulkintaan. On eri asia, voidaanko tarkastaa henkilö ja hänen mukanaan olevat tavaransa kuin se, että voidaan tarkastaa henkilö tai hänen mukanaan olevat tavaransa. Nykyistä lakia tulkittaessa voidaan tarkastaa molemmat, mutta uutta lakia tulkittaessa voidaan tarkastus suorittaa vain toiseen, joko henkilöön tai hänen mukanaan oleviin tavaroihin.

Lainsäätäjän tarkoituksena on kuitenkin ollut säätää uusi laki em. momentiltaan vastaavasti kuin se nykyisessä laissa on kirjoitettu, sehän ilmenee kyseisen 12 §:n perusteluista. Lienee niin, että sanojen vaihtumisesta seuraavaa sisällön muuttumista ei ole noteerattu, vaan on pitäydytty alkuperäisessä ajatuksessa säätää uusi laki vastaamaan vanhaa. Vaikka 1.1.2014 voimaantuleva lakiteksti 12 §:n toisen momentin kohdalla onkin kirjoitettu sanalla tai, tulee lakia soveltaa siten kuin lainsäätäjä on sen tarkoittanut olevan, eli jatkossakin henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat voidaan tarkastaa tarpeellisen asiakirjan löytämiseksi.

Uutena pykälänä poliisilakiin on otettu turvallisuustarkastuksen toimittamista sääntelevä 13 §. Sen mukaan tarkastus suoritetaan käsin tunnustelemalla, koulutettua koiraä käyttäen, metallinilmaisinta tai muuta vastaavaa teknistä laitetta käyttäen taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla. Näistä menetelmistä käsin tunnusteleminen tulee kyseeseen mm. silloin, kun turvallisuustarkastus toimitetaan henkilöllisyyden selvittämisen vuoksi tarpeellisen asiakirjan löytämiseksi.

Hallitus mainitsee esityksessään, että käsin tunnustelu pitää sisällään toimenpiteen kohteeksi joutuneen yllä olevien vaatteiden sekä hänen mukanaan olevien tavaroiden päällispuoleisen tarkastuksen. Siihen sisältyy taskujen, lompakon, laukkujen ja muiden hänen mukanaan olevien tavaroiden tarkastaminen. Turvallisuustarkastus ei kuitenkaan anna toimivaltuutta salkussa olevien asiapapereiden tai taskusta löytyvän muistikirjan sisällön tarkastamiseen.¹⁸²

¹⁸² HE 224/2010 vp, s. 81.

Turvallisuustarkastus voidaan suorittaa tarpeellisen asiakirjan löytämiseksi, mutta salkussa olevia asiapapereita ei saa tarkastaa. Mikä on em. kohdan tarpeellinen asiakirja? Nykyisen poliisilain esitöissä hallitus mainitsee tunnistamisasiakirjan, sen merkitystä kuitenkin tarkentamatta.¹⁸³ Klaus Helminen listaa henkilöllisyyden selvittäviksi asiakirjoiksi henkilötodistuksen, ajokortin, passin, pankkikortin, Kela-kortin jne¹⁸⁴. Vaikka salkussa olevasta asiapaperista kävisikin mahdollisesti ilmi kohdehenkilön nimi, ei asiapapereiden tarkastamiseen ole toimivaltaa.

Turvallisuustarkastuksen toimittamisesta sääävässä pykälässä toiseen momenttiin on kirjattu vähimmän haitan periaate ja hienotunteisuusperiaate. Vähimmän haitan periaatteen sijoittaminen tähän pykälään perustellaan poliisin tehtävien moninaisuudella. Periaatteen tarkoituksena on painottaa sitä, että turvallisuustarkastuksen suorittamisessa tulisi aina painottaa kokonaisarvioon perustuvaa harkintaa. Hienotunteisuusperiaatteen mukaan tarkastettavaa olisi kohdeltava asianmukaisesti, ottaen huomioon esim. henkilön ikä, terveydentila ja häveliäisyysnäkökohdat, joka tarkoittaa, että tarkastuksen suorittajan tulisi olla samaa sukupuolta kuin tarkastettava.

4.2.3 Henkilötuntemerkkien perusteella

Pakkokeinolain 6 luvun 4 §:n mukaan poliisilla on oikeus ottaa rikoksesta epäillyltä henkilötuntemerkit. Tuntemerkit voidaan ottaa henkilön tunnistamiseksi, rikoksen selvittämiseksi ja rikosentekijän rekisteröintiä varten. Epäillyltä voidaan ottaa sormen-, käden- ja jalanjäljet, käsiala- ja ääninäyte, valokuva sekä tuntemerkitiedot.¹⁸⁵

Kyseinen luettelo henkilötuntemerkeistä on tarkoitettu tyhjettäväksi, eli vain mainitut tuntemerkit saadaan ottaa. Listan viimeisenä ovat tuntemerkitiedot, jotka tarkoittavat poliisin tuntemerkkilomakkeisiin sisältyviä tietoja. Näitä ovat henkilön pituus, paino, hiusten malli ja väri, kasvojen muoto sekä erityistuntemerkit kuten tatuoinnit ja huomattavat arvet.¹⁸⁶

¹⁸³ HE 57/1994 vp, s. 48–49.

¹⁸⁴ Helminen ym. 1999, s. 101.

¹⁸⁵ Uuteen pakkokeinolakiin (806/2011, voimaan 1.1.2014) on lisätty tuntemerkkiluetteloon hajunäyte.

¹⁸⁶ Helminen ym. 2006, s. 682–683.

Toisen momentin mukaan painavista rikostutkinnallisista syistä henkilötuntemerkit voidaan ottaa myös muulta kuin rikoksesta epäilystä, jos asia koskee rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta ja ne otetaan tunnistamista tai rikoksen selvittämistä varten. Näitä ei kuitenkaan saa säilyttää tai rekisteröidä muuta tarkoitusta varten.¹⁸⁷

Henkilötuntemerkit saadaan siis ottaa rikoksesta epäiltyä. Rikoksen kokoluokalle ei ole asetettu tässä vaatimuksia, vaan kun henkilöä epäillään rikoksesta, voidaan tuntemerkit ottaa. Tuntemerkkien ottaminen saa tapahtua kolmessa tarkoituksessa: tunnistamista varten, rikoksen selvittämiseksi ja rikoksentekijän rekisteröintiä varten. Tuntemerkkejä otettaessa tulee ottaa huomioon pakokeinolain 7 luvun 1 a pykälä. Kyseinen pykälä koskee suhteellisuusperiaatetta pakokeinolain mainitsemiin pakokeinoihin nähden. Sen mukaan pakokeinoja saadaan käyttää vain, kun niitä voi pitää puolustettavina otettaessa huomioon rikoksen törkeys, selvittämisen tärkeys sekä rikoksesta epäillylle pakokeinojen käytöstä aiheutuva oikeuksien loukkaus ja muut asiaan vaikuttavat seikat.

Tässä tutkimuksessa tutkitaan poliisin toimivaltaa henkilöllisyyden selvittämiseen. Poliisitoimenpiteen kohteena oleva henkilö voi joutua rikoksesta epäilyksi myös henkilöllisyyden selvittämisen yhteydessä. Jos henkilö ei suostu kertomaan henkilötietojaan tai antaa ne virheellisenä, häntä voidaan epäillä rikoksesta. Niskoittelusta poliisia vastaan epäillään henkilöä, joka mm. kieltäytyy antamasta poliisimiehelle poliisilain 10 §:n 1 momentin tarkoittamia henkilötietoja. Niskoittelusta poliisia vastaan voidaan tuomita sakkoa tai vankeutta enintään kolme kuukautta. Niskoittelusta poliisia vastaan säädetään rikoslain 16 luvun 4 §:ssä.

Väärän henkilötiedon antamisesta taas epäillään henkilöä, joka erehdyttäkseen viranomaista mm. ilmoittaa nimensä väärin tai muutoin antaa henkilöllisyydestään väärän tai harhaanjohtavan tiedon. Väärän henkilötiedon antamisesta voidaan tuomita sakkoa tai vankeutta enintään 6 kuukautta. Kyseinen pykälä on rikoslain 16 luvun 5 §.

¹⁸⁷ Uuden pakokeinolain mukaan henkilötuntemerkit voidaan ottaa painavista rikostutkinnallisista syistä myös muusta kuin rikoksesta epäilystä, jos asia koskee rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta (9:3§).

Kun henkilöä epäillään niskoittelusta tai väärin henkilötietojen antamisesta voidaan henkilötuntemerkit siis ottaa. Kun kuitenkin mietitään asiaa suhteellisuusperiaatteen mukaan, olen sitä mieltä, että kaikissa tapauksissa ei kyseinen pakkokeino ole perusteltu.

Minusta tapahtumaketjun alulla on merkitystä jatkotoimenpiteille. Jos henkilö on syyllistynyt vaikkapa vain liikenerikkomukseen, eikä suostu kertomaan henkilöllisyyttään, ei mielestäni henkilötuntemerkkien ottaminen ole perusteltua. Jos taas teko on ollut sellainen, että poliisi harkitsee väliaikaisen ajokiellon määräämistä, esimerkiksi törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta, katsoisin, että tuntemerkit, ainakin osa niistä, voidaan ottaa. Samoin silloin, kun poliisilla on vahva epäily siitä, että tuntematon rikoksesta epäilty saattaisi olla etsintäkuulutettu. Tarkkaa rajaa on vaikea, ellei jopa mahdotonta määrittellä, vaan tapauksia on tarkasteltava kokonaisuutena. Lakihan antaa mahdollisuuden edellä lueteltujen tuntemerkkien ottamiseen, mutta ei suinkaan pakota siihen.

Myöskään kaikkia mainituista henkilötuntemerkeistä ei ole pakko ottaa. Pelkkä sormenjälkien ottaminen rajoittaa selvästi vähemmän henkilön oikeuksia kuin esimerkiksi arpien ja tatuointien tarkastaminen. Nimittäin henkilötuntemerkkeihin kuuluvien arpien ja tatuointien toteamiseksi joudutaan henkilö useasti riisuttamaan ainakin osittain. Kyseinen toimenpide on jo lähellä henkilön katsastusta, joka kohdistuu henkilön kehoon.¹⁸⁸ Henkilön katsastuksesta säädetään pakkokeinolain 5 luvun 11 §:ssä.

Henkilötuntemerkkien ottaminen kohdistuu ensisijassa perustuslaissa turvattuun yksilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Perusoikeuksien suojaaminen ei toteudu, jos perusoikeuksiin puuttuvia säännöksiä tulkitaan laajentaen.¹⁸⁹

Uuteen poliisilakiin on henkilöllisyyden selvittämistä koskevaan pykälään, sen toiseen momenttiin, otettu maininta poliisin oikeudesta selvittää henkilöllisyys henkilötuntemerkkien perusteella. Poliisilain säännös ei anna toimivaltaa henkilötuntemerkkien ottamiseen, ainoastaan niiden vertailuun. Poliisilain säännöksessä todetaan, että henkilön kieltäytyessä antamasta henkilöllisyyden selvittämiseksi tarpeellisia

¹⁸⁸ Helminen ym. 2006, s. 674–682.

¹⁸⁹ EOAM 2094/4/2002.

tietoja eikä henkilöllisyyttä voida muutoin selvittää, poliisimiehellä on oikeus selvittää henkilöllisyys henkilötuntomerkkien perusteella.

Poliisi voi vertailla henkilökisteriä apuna käyttäen esimerkiksi henkilön tatuointeja tai arpia tai muita erityistuntomerkkejä henkilökisteriin tallennettuihin tietoihin. Henkilöllisyyden selvittäminen tulisi tehdä ensisijaisesti konkreettisen tehtävän suorittamispaikalla ja vasta toissijaisesti poliisiasemalla. Jos henkilöllisyys on mahdollista selvittää luotettavasti kasvokuvan perusteella, ei sitä tarpeettomasti saisi selvittää muiden henkilötuntomerkkien perusteella. Henkilöllisyyden selvittämisessä on soveltuvin osin noudatettava, mitä henkilöön kohdistuvan etsinnän toimittamisesta säädetään pakkokeinolain (806/2011) 8 luvun 33 §:n 2 – 4 momentissa. Sen mukaan jos henkilöön kohdistuva etsintä on perusteellinen, se tulee toimittaa sitä varten varatussa erillisessä tilassa. Jos etsinnässä henkilön kehoa kosketellaan käsin tai ruumiilliseen koskemattomuuteen puututaan muulla vastaavalla tavalla, on tarkastuksen suorittajan oltava samaa sukupuolta.¹⁹⁰

4.3 Kiinniotto-oikeus

4.3.1 Kiinnioton edellytykset

Poliisilla on oikeus ottaa kiinni henkilö, joka kieltäytyy antamasta henkilöllisyyden selvittämiseksi tarpeellisia tietoja. Kiinniotto-oikeus on myös silloin, kun annetut henkilötiedot ovat todennäköisesti virheelliset. Kyseinen kiinniotto-oikeus on säädetty poliisilain 10§:n toisessa momentissa.

Uuteen poliisilakiin kiinniotto-oikeuden määrittelevä kohta on kirjoitettu lähes samalla tavalla kuin voimassa oleva momentti. Siihen on kuitenkin lisätty maininta, että kiinniottoon on oikeus, *jos kiinniottaminen on välttämätöntä henkilöllisyyden selvittämiseksi* (kurs. tässä). Tämä tarkoittaa sitä, että kiinniottaminen on viimesijainen

¹⁹⁰ HE 224/2010 vp, s. 74–75.

keino henkilöllisyyden selvittämiseksi¹⁹¹. Kaikki muut sallitut keinot on jo käytetty niin tehtävän konkreettisella suorittamispaikalla sekä poliisiasemalla.

Kiinniottoon oikeuttava pykälä antaa kiinniottoon mahdollisuuden, toimivallan, mutta ei kuitenkaan velvoita siihen. Henkilöllisyyttä voidaan pyrkiä selvittämään myös ilman henkilön kiinniottamista. Kun henkilö otetaan kiinni, puututaan hänen perusoikeuksiinsa. Tällöin suhteellisuusperiaatteen huomioon ottaminen tulee korostetusti esille¹⁹². Tulee miettiä tarkoin, onko viranomaisen, tässä tapauksessa poliisin, toimenpide ja siitä aiheutuvat mahdolliset haitat järkevässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään. On mietittävä kiinnioton suhdetta tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Riippuen epäilyn vakavuudesta, voidaan kyseistä pykälää joko soveltaa tai olla soveltamatta kiinnioton suhteen.

Kohta, jossa todetaan henkilön kieltäytyvän tarpeellisten tietojen antamisesta on selkeä. Tällöin hän ei anna mitään säädetyistä tiedoista, tai ei anna jotain yksittäistä, tehtävän suorittamiseksi tarpeellista tietoa. Kun henkilö antaa tiedot, mutta ne ovat todennäköisesti virheelliset, onkin epäselvempi tilanne. Jollain perusteella poliisille on täytynyt tulla epäily annettujen tietojen paikkansa pitämättömyydestä. Esimerkiksi käytettäessä poliisin rekistereitä henkilöllisyyden selvittämiseen, ei joku henkilön kertomista tiedoista olekaan ollut samalla tavalla kirjattuna poliisirekistereihin. Tai hän ei muista jotain henkilökohtaista asiaa, jota häneltä kysytään. Kuten jo edellä olen maininnut, toisen henkilön tietojen ulkoa opetteleminen on suhteellisen helppoa.

4.3.2 Kiinnioton kesto

Poliisilain 10 §:n 2 momentti säättää kiinnioton kestosta tilanteesta, jossa henkilötietoja ei saada tai ne ovat todennäköisesti virheelliset. Pykälän mukaan poliisilla on oikeus ottaa kiinni henkilö, joka ei anna kyseisiä tietoja tai antaa niistä todennäköisesti virheellisen tiedon. Kiinniotettu on päästettävä vapaaksi, kun kyseiset tiedot on saatu, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua kiinniottamisesta.

¹⁹¹ HE 224/2010 vp, s. 75.

¹⁹² Laakso ym. 2006, s. 333.

Kiinniotettu siis voidaan pitää kiinni 24 tuntia kiinniottamisesta. Henkilö on kuitenkin päästettävä vapaaksi heti, kun vaadittavat tiedot on saatu. Tiedot voi kertoa kiinniotettu itse kiinnioton aikana tai tiedot voivat selvitä poliisin omien tutkimusten kautta. Katson, että poliisin on aktiivisesti pyrittävä selvittämään kiinniotetun henkilöllisyyttä koko kiinnioton ajan. Pelkkä henkilön kiinnipitäminen ja odottaminen, että hän itse kertoisi henkilöllisyytensä, ei ole lain tarkoituksen mukaista. Henkilöllisyyden selvittämiseen on ryhdyttävä välittömästi kiinniottamisen jälkeen.

Jos henkilöä pidetään kiinni kauemmin, kuin tehtävän suorittamiseksi on tarpeen, puututaan väärin perustein yhteen henkilön tärkeimmistä perusoikeuksista, henkilökohtaiseen vapauteen. Tällöin voidaan puhua henkilön rankaisemisesta.¹⁹³ Mahdollisesti kyseeseen tulee laitton vapauden menetys, vapaudenriisto. Henkilökohtainen vapaus on usein edellytys muille ihmisen perusoikeuksille ja niiden käyttämiselle ja on juuri sen vuoksi yksi tärkeimmistä perusoikeuksista.

Jos kyseessä on ulkomaalainen henkilö, voidaan henkilöllisyyden selvittämisessä joutua turvautumaan kyseisen maan viranomaisen apuun. Niinpä 24 tunnin kiinniottoaika on nähty tarpeelliseksi aikaeron vuoksi.¹⁹⁴ Nykypäivänä kuitenkin useimmissa maissa on ympärivuorokautinen poliisipäivystys ja päällystön varallaolo, joten tietoja saadaan suhteellisen helposti.

Henkilöllisyys voi jäädä epäselväksi vielä 24 tunnin takarajan umpeuduttuakin. Mahdollisuuden tuntemattoman henkilön pidättämiseen antaa pakkokeinolaki. Kuten kaikessa poliisitoiminnassa on tässäkin otettava huomioon yleiset periaatteet. Ovatko käytettävät keinot suhteessa tavoiteltuun päämäärään. On eri asia epäilläkö vielä tuntematonta henkilöä liikenne rikkomuksesta, vai onko henkilö mahdollisesti suuren luokan rikollinen ja mahdollisesti etsintäkuulutettu. Kenellekään ei saa aiheuttaa suurempaa harmia tai vahinkoa kuin on välttämätöntä tehtävän loppuun saattamiseksi.

¹⁹³ Helminen ym. 1999, s. 73.

¹⁹⁴ HE 57/1994 vp, s. 39.

4.3.3 Pidättäminen ja vangitseminen

Mahdollisuuden henkilön pidättämiseen antaa siis pakkokeinolaki. Sen 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa mainitaan, että rikoksesta todennäköisin syin epäilty saadaan pidättää, jos hän on tuntematon ja kieltäytyy ilmoittamasta nimeään tai osoitettaan taikka antaa siitä ilmeisesti virheellisen tiedon.¹⁹⁵

Aiemmin tässä tutkimuksessa on jo mainittu, että henkilö, joka ei anna henkilötietojaan poliisille tai antaa ne väärin, on rikoksesta epäiltynä niskoitteluun tai väärän henkilötiedon antamiseen. Edellä mainittu pakkokeinolain kohta antaa mahdollisuuden niskoittelusta tai väärin henkilötietojen antamisesta epäillyn pidättämiseen.

Pakkokeinolain 3 § viimeinen momentti ilmaisee kuitenkin rajoitteen pidättämiselle. Sen mukaan ”ketään ei saa pidättää, jos se asian laadun tai rikoksesta epäillyn iän tai muiden henkilökohtaisten olojen vuoksi olisi kohtuutonta”. Asian laadun johdosta pidättäminen on kohtuutonta silloin, kun todennäköinen rangaistus on sakkorangaistus. Iän suhteen otetaan huomioon niin nuoruus kuin vanhuus. Muut henkilökohtaiset olosuhteet tarkoittavat mm. vakavaa sairautta tai raskautta.¹⁹⁶

Pidättämisestä päättää pakkokeinolain 1 luvun 6 pykälän mukaan pidättämiseen oikeutettu virkamies. Poliisiorganisaatiossa pidättämiseen oikeutettuja virkamiehiä ovat komisariat ja heitä ylempänä virka-asteikossa olevat virkamiehet.

Pidätetty on päästettävä vapaaksi heti, kun edellytyksiä pidättämiselle ei enää ole. Jos häntä kuitenkin vaaditaan vangittavaksi, on se tehtävä pakkokeinolain asettamien aikarajojen puitteissa. Vangitsemisen edellytyksistä säädetään pakkokeinolain 1 luvun 8 §:ssä.

Pidättäminen ja vangitseminen pelkästään henkilöllisyyden selvittämisen vuoksi on äärimmäisen harvinaista. Pakkokeinolain ilmaiseman suhteellisuusperiaatteen mukaan, kun otetaan huomioon rikoksen törkeys, en juurikaan näe kyseisessä tapauksessa mahdollisuutta pidättämiseen enkä vangitsemiseen. Jos henkilöä, joka on tuntematon,

¹⁹⁵ Uudessa pakkokeinolaissa (2:5§) pidättämisoikeus on kirjattu vastaavalla tavalla.

¹⁹⁶ Helminen ym. 2006, s. 532.

epäilläänkin todennäköisin syin osalliseksi johonkin vakavaan rikokseen, silloin tilanne muuttuu toiseksi, mutta pelkän henkilöllisyyden selvittämiseksi keino on liian ankara suhteessa tavoiteltavaan hyötyyn.

4.4 Voimakeinojen käyttö

Poliisilain 27 § säätelee voimakeinojen käytöstä. Sen mukaan poliisimiehellä on virkatehtävää suorittaessaan oikeus käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Voimakeinoja voidaan käyttää mm. vastarinnan murtamiseksi, kiinniottamisen toimittamiseksi tai vapautensa menettäneen pakenemisen estämiseksi. Kun voimakeinojen puolustettavuutta arvioidaan, on otettava huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat.

Voimakeinojen tarkoituksena on varsinaisen tehtävän, virkatehtävän, suorituksen turvaaminen. Usein kyseessä on tehtävä, jossa poliisimies on tehtävässään sekä oikeutettu että velvollinen puuttumaan jonkun oikeuksiin. Tehtävää suorittavan poliisimiehen on oltava oikeutettu siihen toimenpiteeseen, jonka toteuttamiseksi voimakeinoja käytetään.¹⁹⁷

Voimakeinoja voidaan käyttää vastarinnan murtamiseksi. Vastarinnalla tarkoitetaan jonkun henkilön fyysistä, aktiivista tai passiivista käyttäytymistä poliisimiehen lailliseen päämäärään tähtäävän toiminnan estämiseksi. Vastarintana ei kuitenkaan tässä yhteydessä pidetä henkistä vastarintaa, joka ei ilmene fyysisenä tekona tai laiminlyöntinä. Voimankäytön perusteena on vastarintatapauksessa nimenomaan poliisin toimintaan kohdistuva estämisyritys. Poliisioikeuden yleisten periaatteiden mukaan voimakeinojen käyttö ei ole pääsääntöisesti sallittua pelkästään henkilön pakottamiseksi täyttämään oikeusjärjestyksen hänelle itselleen asettaman toimimisvelvollisuuden.¹⁹⁸

Voimakeinojen puolustettavuus on harkittava aina tilannekohtaisen kokonaisarvostelun perusteella. Kokonaisarvosteluun vaikuttavina seikkoina poliisilain 27 § mainitsee tehtävän

¹⁹⁷ HE 57/1994 vp, s. 53.

¹⁹⁸ HE 57/1994 vp, s. 53.

tärkeyden ja kiireellisyyden, vastarinnan vaarallisuuden ja käytettävissä olevat voimavarat, jotka kaikki on suhteutettava keskenään asianmukaisesti. Tehtävää suorittavan poliisimiehen tulee harkita tehtävän välittömän suorittamisen välttämättömyyttä ja sen myöhemmän suorittamisen tai siitä luopumisen mahdollisuutta.¹⁹⁹

Voimakeinojen käytössä on otettava huomioon poliisin toimintaa koskevat yleiset säännökset. Voimankäytön puolustettavuus edellyttää suoritettavan poliisitoimenpiteen tärkeyttä suhteessa käytettäviin keinoihin.²⁰⁰

¹⁹⁹ HE 57/1994 vp, s. 55.

²⁰⁰ HE 57/1994 vp, s. 55.

5 OIKEUSTURVAKEINOT

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa ilmaistun oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käyttäjällä tulee olla eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.

Edellä mainittu oikeusvaltioperiaate kuuluu preventiiviseen, eli ennakolliseen oikeusturvaan. Lailla säädetään julkisen toiminnan lainalaisuudesta, esimerkiksi poliisin käyttäessä toimivaltuuksiaan, tulee toiminnan perusteet löytyä laista. Näin pyritään takaamaan jo etukäteen toimenpiteen kohteeksi joutuneen henkilön oikeusturva. Viranomaisen toimiessa täsmälleen lain sanamuodon mukaan, turvataan kohdehenkilön oikeudet.

Perustuslain 118 § säättää virkamiehen vastuusta virkatoimissaan. Sen mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Jokainen, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia virkamiehen tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä tai virkamieheltä. Edellä mainittu virkavastuun toteuttaminen tarkoittaa rikosoikeudellisen virkavastuun tai vahingonkorvausvastuun toteuttamista yleisessä tuomioistuimessa syytteen tai korvauskanteen perusteella²⁰¹.

Aina ei ennakollinen oikeussuoja ole riittävä. Jos joku kokee kärsineensä oikeudenloukkauksen, tulee hänellä olla mahdollisuus repressiiviseen, eli jälkikäteiseen oikeusturvaan. Tärkeimpiä jälkikäteisen oikeusturvan keinoja ovat muutoksenhaku, valitus ja kantelu. Tämän tutkielman kannalta tärkein repressiivinen oikeusturvakeino on hallintokantelu.

Oikeusturvajärjestelyt ovat tärkeitä kansalaisten luottamuksen lisäämiseksi julkisen vallankäytön lainmukaisuuteen²⁰². Tieto siitä, että julkisen vallan toimenpiteet on mahdollista saattaa riippumattoman osapuolen tutkittavaksi luo uskoa, että viranomaisen, mm. poliisin toiminta on säännösten mukaista.

²⁰¹ Mäenpää 2011, s. 209.

²⁰² Helminen 2006, s. 174.

Tässä tutkielmassani tarkasteltu poliisin toiminta on tosiasiallista julkisen vallan käyttöä. Se on tosiasiallista toimintaa, jota leimaa useasti kiire. Tosiasiallinen poliisitoiminta eroaa muusta hallintotoiminnasta mm. siten, että siinä ei tehdä etukäteen päätöksiä ja toiminta vasta sitten, vaan toiminta tapahtuu ilman kirjallista päätöstä. Kyseisestä toiminnasta ei myöskään synny päätöstä, joka olisi muutoksenhakukelpoinen.²⁰³ Useat poliisitoimenpiteet ovat niin lyhytkestoisia²⁰⁴, että muutoksenhakumahdollisuutta ei voida käytännössä järjestää. Tällöin jälkikäteisellä menettelyn laillisuuden valvonnalla on keskeinen merkitys.

Jos poliisin toimenpiteen kohteeksi joutunut henkilö kokee tulleen väärin kohdelluksi, on hänellä oltava mahdollisuus saattaa asia jonkun tutkittavaksi. Jos henkilöllisyyden selvittämisen yhteydessä tai siihen liittyvässä kiinniotossa on kohteen mielestä viranomaisen menetellyt virheellisesti, on kohteella mahdollisuus hallintokanteluun tai rikosilmoitukseen.

5.1 Hallintokantelu

Hallintokantelu on hallinnon laillisuusvalvonnassa tärkein yksityisen käytössä olevista oikeusturvakeinoista.²⁰⁵ Sisällöllisesti sillä tarkoitetaan ilmoitusta havaitusta lainvastaisesta menettelystä tai hallinnollisesta epäkohdasta.²⁰⁶

Hallintokantelu voidaan tehdä kantelun kohteena olevan henkilön esimiehelle, viranomaisen toimintaa valvovalle hallintoviranomaiselle tai yleisille laillisuusvalvojille. Edellä mainittu esimies tarkoittaa kaikkia kantelun kohteen lähiesimiehestä aina organisaatiossa ylempänä olevaan. Henkilöllisyyttä selvittää yleensä yksittäinen poliisimies tai poliisipartio. Poliisiorganisaatio on hierarkkinen organisaatio, jossa

²⁰³ Rantanen 2003, s. 22–23.

²⁰⁴ Esim. lyhytkestoinen kiinniotto henkilöllisyyden selvittämiseksi.

²⁰⁵ Outi Suviranta toteaa teoksessa Yleishallinto-oikeus (Laakso ym. 2006, s. 433), että hallintokantelua ei voi pitää varsinaisena oikeusturvakeinona. Näin siksi, koska kanteluviranomaiset eivät voi omilla toimenpiteillään suoraa korjata havaitsemiaan virheitä eivätkä ne yleensä voi myöskään velvoittaa valvottavia menettelemään tietyllä tavalla.

²⁰⁶ Mäenpää 2011, s. 244.

jokaisella poliisimiehellä on esimies. Hallintokantelu voidaan osoittaa kantelun kohteena olevan poliisimiehen esimiehelle, virkahierarkiassa ylempänä olevalle.

Ylimpinä laillisuusvalvojina toimivat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Heidän tehtävänä on valvoa, että julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Ylimmille laillisuusvalvojille voidaan myös kannella viranomaisen toimista. Jos he havaitsevat, että tapauksessa on menetelty lainvastaisesti tai virheellisesti, he voivat antaa virheen tehneelle huomautuksen. Mahdollista myös on, että he antavat ohjeita samanlaisiin tilanteisiin tulevaisuuden varalta tai esittävät käsityksensä oikeasta menettelystä. Viimekädessä he voivat määrätä syytteen nostettavaksi lainvastaisesti toiminutta kohtaan.²⁰⁷

Hallintokantelun voi tehdä myös henkilö, jolla ei ole kyseiseen tapaukseen omaa intressiä, vaan hän katsoo, että viranomainen on menetellyt virheellisesti tai laiminlyönyt velvollisuutensa²⁰⁸. Kantelu ei ole sidottu määräaikoihin. Ylimmät laillisuudenvälvojat eivät kuitenkaan tutki yli viisi vuotta vanhoja asioita, ellei siihen ole erityistä syytä.

Oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille tehdyn hallintokantelun käsittelyssä ei noudateta hallintolakia. Muiden viranomaisien käsitellessä hallintokantelua on niiden sovellettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Hallintokanteluun on annettava kirjallinen päätös, joka on perusteltava huolellisesti ja annettava tiedoksi päätöksen kohteelle ja yleensä myös kantelijalle. Kyseisestä päätöksestä ei voi valittaa.²⁰⁹

5.2 Virkavastuun toteuttaminen

Jos virkamies toimii virkatehtävässään lain tai virkavelvollisuuksiensa vastaisesti taikka laiminlyö tehtäviään, hän tekee virkavirheen. Virkavirheen seurauksena tulee kysymykseen erityinen virkavastuu. Virkamiehen vastuu virkatoimistaan säännellään perustuslain 118

²⁰⁷ Mäenpää 2011, s. 243.

²⁰⁸ Laakso ym. 2006, s. 428.

²⁰⁹ Mäenpää 2011, s. 245.

§:ssä. Sen mukaan virkamiehen lainvastaisesta toiminnasta tai laiminlyönnistä saattaa hänelle aiheutua rikosoikeudellinen vastuu tai vahingonkorvausvastuu.²¹⁰

Rikosoikeudellisen virkavastuun perusteet määritellään rikoslain 40 luvussa. Rikosoikeudellinen virkavastuu koskee virkasuhteessa olevien henkilöiden lisäksi mm. henkilöitä, jotka muuten erityisellä perusteella käyttävät julkista valtaa.²¹¹

Rikosoikeudellinen virkavastuu toteutetaan aina tuomioistuimessa. Syytteen yleisessä tuomioistuimessa esittää yleinen syyttäjä joko omasta aloitteestaan tai poliisin, kansalaisen tai virkamiehen esimiesten esittämien tietojen perusteella. Perustuslain 118 §:n mukaisesti yksityinen henkilö itsekin voi vaatia virkamiehen tuomitsemista rangaistukseen, jos virkavirheellä on loukattu hänen oikeuttaan tai aiheutettu hänelle vahinkoa. Tätä asianomistajan syyteoikeutta käytetään kuitenkin melko harvoin julkishallinnossa.²¹²

Jos henkilö, joka on henkilöllisyyden selvittämisen kohteena, on sitä mieltä, että poliisi on toiminut virheellisesti henkilöllisyyden selvittämisessä, voi hän tehdä esimerkiksi rikosilmoituksen. Esitutkintalaissa (449/1987) säädetään, että esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty. Jos esitutkinnan aloittamisen kynnys ylittyy, tulee poliisin selvittää, onko kyseessä rikos. Jos esitutkinnassa selviää, että rikos on tapahtunut, asia etenee syyttäjälle ja lopullinen ratkaisu asiaan tulee tuomioistuimessa.

²¹⁰ Mäenpää 2011, s. 246.

²¹¹ Mäenpää 2011, s. 247.

²¹² Mäenpää 2011, s. 248.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Poliisi ei voi mielivaltaisesti valikoiden ryhtyä selvittämään kenenkään henkilöllisyyttä. Ei ole mahdollista, että aina niin halutessaan, poliisi voi selvittää kohdehenkilön henkilöllisyyden. Henkilöllisyyden selvittämiseen tulee olla nimenomainen toimivalta ja se toimivalta tulee yksittäisen tehtävän kautta.

Poliisilain mukaan poliisilla tulee olla yksittäinen tehtävä, jonka suorittamiseksi heillä on oikeus saada jokaiselta henkilöllisyyden selvittämiseksi tarpeelliset tiedot. Jokaisella tässä yhteydessä tarkoitetaan henkilöitä, jotka ovat sidoksissa kyseiseen tehtävään. Se, ovatko he esimerkiksi epäiltyjä tai todistajia, ei vaikuta asiaan. Kaikkien, joilta tiedot nimenomaisen yksittäisen tehtävän suorittamiseksi tarvitaan, tulee ne poliisille antaa. Mainittu yksittäinen tehtävä tulee sisältyä poliisilaissa mainittuihin poliisin tehtäviin.

Tehtävä tulee olla konkreettinen, yksittäinen tehtävä. Esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonnan yhteydessä kaikkien vastaantulevien henkilöiden henkilöllisyyden selvittämiseen ei poliisilla ole toimivaltaa. Sen sijaan, jos edellä mainitussa tilanteessa joku aiheuttaa häiriötä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, tulee poliisille yksittäinen tehtävä ja tehtävän suorittamiseksi voidaan kaikkien tehtävään liittyvien henkilöllisyys selvittää. Kun poliisi suorittaa liikenneturvallisuuden valvontaa ja pysäyttää ajoneuvon, on hänellä oikeus selvittää kuljettajan henkilöllisyys. Jos ajoneuvon kyydissä on muita henkilöitä, ei pelkkä liikenneturvallisuuden valvonta anna oikeutta heidän henkilöllisyytensä selvittämiseen; myös heihin tulee kohdistua yksittäinen tehtävä, jotta henkilöllisyyttä voitaisiin selvittää. Jos ajoneuvo ei ole kuljettajan omistuksessa tai hallinnassa, vaan em. henkilö istuu kyydissä, voidaan hänen henkilöllisyytensä selvittää ajoneuvon omistussuhteiden selvittämiseksi. Samoin, jos kyydissä olevia on syytä epäillä esim. turvavyön käyttämättä jättämisestä, heidän henkilöllisyytensä voidaan selvittää. Pelkästään se, että henkilö istuu ajoneuvon kyydissä, ei luo normaalissa liikenteen valvonnassa toimivaltaa henkilöllisyyden selvittämiseen.

Kun henkilöllisyyttä ryhdytään selvittämään, tulee se tehdä jokaisen kohdalla samalla aloituskynnyksellä, ilman mielivallan käyttöä. Henkilöön liittyvän syyn perusteella ei ketään saa asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Ei ole mahdollista, että esim.

alkuperän tai kansallisuuden perusteella toisia kohdeltaisiin eri tavalla samanlaisissa tilanteissa.

Poliisin selvittäessä kohteena olevan henkilön henkilöllisyyttä joudutaan usein rajoittamaan henkilön perusoikeuksia, kuten oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan henkilöllisyyden selvittämiseen toimivallan antava säännös on epätasällinen ja antaa sen vuoksi sitä soveltavalle virkamiehelle suhteellisen paljon harkintavaltaa²¹³. Säännös ei liene kuitenkaan niin epätasällinen, että se olisi uhkana perusoikeuksien rajoittamiselle.

Kun henkilöllisyyttä ryhdytään selvittämään, on siihen erilaisia keinoja. Osa keinoista rajoittaa henkilön oikeuksia vain vähän, toiset keinot taas enemmän. Henkilöllisyyttä selvittäessä tulee ottaa huomioon hallinnon oikeusperiaatteet ja poliisin toiminnan yleiset periaatteet. Periaatteita tulee noudattaa kaikessa poliisitoiminnassa, ei vain henkilöllisyyden selvittämisessä.

Henkilöllisyyttä tulee selvittää yhteistyössä kohdehenkilön kanssa. Edellä mainituin perustein, yksittäisen tehtävän yhteydessä on poliisilla oikeus saada jokaiselta tiedot hänen henkilöllisyydestään. Näitä tietoja ovat kohteen nimi, henkilötunnus tai sen puuttuessa syntymäaika ja kansalaisuus sekä paikka, josta hän on tavoitettavissa. Jos kohdehenkilö kieltäytyy antamasta edellä mainittuja tietoja tai antaa ne todennäköisesti virheellisesti, on ryhdyttävä henkilöllisyyden selvittämiseen muilla keinoin.

Poliisi voi pyrkiä selvittämään tiedot muilta viranomaisilta tai julkista tehtävää hoitamaan asetetuilta yhteisöiltä. Tiedot tulee poliisille antaa tilanteen mukaan joko suullisesti tai kirjallisesti. Kun tiedonsaantia viranomaisilta verrataan turvallisuustarkastukseen ja henkilötuntomerkkien ottamiseen, voi todeta, että ensimmäisenä mainittu tapa rajoittaa kohdehenkilön oikeuksia selkeästi vähiten.

Turvallisuustarkastus, johon poliisilain mukaan on toimivaltaa kiinnioton yhteydessä tunnistamista varten tarpeellisen asiakirjan löytymiseksi, rajoittaa jo enemmän kohteen oikeuksia. Turvallisuustarkastuksessa kohteena oleva henkilö ja hänen mukanaan olevat

²¹³ EOAM 1681/4/2008.

tavarat tarkastetaan poliisin toimesta. Henkilön vartaloa tunnustellaan käsin taputtelemalla tai koskettamalla vaatteiden päältä etsittävän asiakirjan löytymiseksi. Myös hänen mukanaan olevat tavarat, kuten reppu, kassi, laukku jne. tarkastetaan. Edellä kuvatussa menettelyssä puututaan kohteena olevan henkilön keskeisiin perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen.

Henkilöllisyys voidaan selvittää pakkokeinolain mukaan henkilötuntemerkkien perusteella; rikoksesta epäillyltä on oikeus ottaa henkilötuntemerkit. Tapauksessa, jossa henkilö on kieltäytynyt antamasta henkilötietojaan tai antanut ne todennäköisesti virheellisenä, häntä epäillään rikoksesta. Henkilöä, joka kieltäytyy henkilötietojensa antamisesta epäillään niskoittelusta ja väärin henkilötietojen antajaa epäillään väärän henkilötiedon antamisesta. Henkilötuntemerkkejä, jotka poliisilla on oikeus ottaa epäilystä ovat mm. sormen- ja kädenjäljet sekä tuntemerkkitiedot. Tuntemerkkitietoihin kuuluvat henkilön pituus ja paino, tatuoinnit ja huomattavat arvet jne. Henkilötuntemerkkien ottaminen rajoittaa jo enemmän kohteena olevan henkilön perusoikeuksia, kuin edellä aiemmin mainitut selvittämiskeinot; tatuointien ja arpien toteamiseksi henkilön tulee usein riisua vaatteitaan.

Henkilö voidaan ottaa kiinni, jos hän kieltäytyy henkilötietojensa antamisesta tai antaa ne todennäköisesti virheellisenä. Poliisilain mukaan kiinniottettu on päästettävä vapaaksi heti, kun tarvittavat tiedot on saatu. Vaikka henkilöllisyys ei selviäisikään, tulee hänet päästää vapaaksi viimeistään 24 tunnin kuluttua kiinniottamisesta, ellei häntä pidätetä. Pakkokeinolain mukaan rikoksesta todennäköisin syin epäilty voidaan pidättää, jos hän on tuntematon ja kieltäytyy ilmoittamasta nimeään tai osoitetaan taikka antaa niistä ilmeisesti virheellisen tiedon. Myös vangitsemiseen on pakkokeinolain mukaan mahdollisuus, mutta kun otetaan huomioon pakkokeinolaissa ilmaistu suhteellisuusperiaate, voidaan päätellä, että pelkän epäselvän henkilöllisyyden vuoksi ei pidättämiseen ja vangitsemiseen saakka voida edetä. Pidättämisen ja vangitsemisen osalta tulee tilannetta tarkastella aina tapauskohtaisesti. Jos tuntematonta henkilöä epäillään esim. törkeästä rikoksesta, voidaan poliisitoiminnan yleisten periaatteiden mukaisesti henkilön oikeuksia rajoittaa enemmän kuin tilanteessa, jossa henkilöä epäillään lievästä rikoksesta.

Virkatehtävää suorittaessaan poliisilla on oikeus myös voimakeinojen käyttöön. Poliisilain mukaan mm. kiinniottamisen toimittamiseksi ja vastarinnan murtamiseksi voi poliisi käyttää voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Voimakeinojen käytön

tarkoituksena on varsinaisen, yksittäisen tehtävän suorituksen turvaaminen. Voimakeinojen puolustettavuutta on harkittava aina tapauskohtaisen kokonaisarvostelun perusteella. Voimakeinojen käytön yhteydessä tulee huomioon ottaa myös poliisin toiminnan yleiset periaatteet.