

ERITYISIEN POLIISIVALTUUKSIEN ANTAMINEN YKSITYISELLE

Tampereen yliopisto
Julkisoikeuden laitos
Pro gradu –tutkielma
Kirsi Kujala
Maaliskuu 2004

Tampereen yliopisto

Julkioikeuden laitos

KUJALA, KIRSI: Erityisien poliisivaltuuksien antaminen yksityiselle

Pro gradu –tutkielma, 122 s.

Julkisoikeus

Maaliskuu 2004

Poliisilain säännös erityisistä poliisivaltuuksista (PolL 8) antaa sisäasiainministeriölle ja lääninhallituksille toimivallan luovuttaa poliisilain mukaisia poliisin toimivaltuuksia myös yksityiselle henkilölle. Erityiset poliisivaltuudet eivät kuitenkaan luo poliisimiehen asemaa. Tällaisia valtuuksia on annettu mm. vartioimisliikkeiden vartijoille poliisin tiloissa tapahtuvaa säilöönnotettujen, kiinniotettujen ja pidätettyjen vartiointia varten. Poliisivaltuuksien käyttäminen on julkisen vallan käyttämistä, minkä luovuttamista yksityiselle rajoittaa ja sääntelee perustuslain 124 §.

Tutkielman alussa käsitellään julkisten hallintotehtävien luovuttamista säänteleviä lainalaisuusperiaatetta ja virkamieshallintoperiaatetta. Periaatteita tarkastellaan sekä oikeuskirjallisuuden että perustuslakivaliokunnan lausuntojen kautta.

Periaatteiden pohjalta syntyneen PeL124 §:n tarkoituksen on rajoittaa ja asettaa edellytyksiä julkista valtaa sisältävien tehtävien luovuttamiselle. Säännöksessä keskeistä on, että merkittävää julkista valtaa ei voi antaa viranomaisen ulkopuolelle. Julkisten hallintotehtävien siirtäminen yksityiselle edellyttää lakitasoista sääntelyä ja tehtävän siirtämisen tarkoituksenmukaisuutta. Lisäedellytyksenä on, että tehtävän antaminen ei loukkaa oikeusturvaa tai hyvän hallinnon perusteita. Tutkielmassa selvitetään lähinnä perustuslakivaliokunnan lausuntojen kautta, mitä PeL 124 § rajoitukset ja edellytykset ovat. Erityisesti julkinen valta - ja merkittävä julkinen valta –käsitteet ovat keskeisessä asemassa.

Tutkielman yhtenä tehtävänä on selvittää, mikä on erityisien poliisivaltuuksien perusteella toimivan toimivalta ja miten se eroaa poliisin toimivallasta. Poliisivaltuuksien antajan näkökulmasta tarkastellaan, miten poliisilain säännöstä tulisi tulkita, kun huomioidaan perustuslain julkisen hallintotehtävän siirtämiselle asettamat edellytykset. Kun merkittävää julkisen vallan käyttämistä ei perustuslain mukaan voida luovuttaa muulle kuin viranomaiselle, rajoittaa tämä myös poliisilain sanamuodon mukaista tulkintaa. Lain tasolla sääntelemättömän vartiointitehtävän antaminen erityisien poliisivaltuuksien perusteella toimivalle yksityiselle ei kaikilta osin täytä niitä edellytyksiä, joita perusoikeuksiin puuttuvalle toiminnalle laissa asetetaan.

Lopussa tarkastellaan julkista valtaa käyttävän sidonnaisuutta uuden hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin ja erityisiä poliisivaltuuksia käyttävän vastuukysymyksiä pääpiirteittäin. Tutkielma on metodiltaan oikeusdogmaattinen, jonka kysymyksenasettelu on noussut käytännöstä.

1.	JOHDANTO	1
	1.1. Tutkimusaiheen esittely ja taustoitus	1
	1.2. Lainsäädäntö poliisin tiloissa säilytettävien käsittelystä	3
	1.3. Vartijoiden tehtävistä ja toimivallasta	7
	1.4. Tutkimusongelma, aihepiirin rajausta ja tutkimusmetodi	9
2.	JULKISTEN TEHTÄVIEN YKSITYISTÄMISTÄ RAJOITTAVAT PERIAATTEET	12
	2.1. Hallinnon lainalaisuusperiaate	13
	2.1.1. Lainalaisuusperiaate ja julkista valtaa sisältävän tehtävän siirtäminen yksityiselle ennen uutta perustuslakia	16
	2.1.2. Lainalaisuusperiaate oikeusvaltioperiaatteena uudessa perustuslaissa	18
	2.2. Valtiosääntöoikeudellinen virkamieshallintoperiaate	20
	2.2.1. Virkamieshallintoperiaatteen muotoutuminen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä	21
	2.2.2. Periaatteesta perustuslaiksi	24
3.	HALLINTOTEHTÄVÄN ANTAMINEN MUULLE KUIN VIRANOMAISELLE PERUSTUSLAIN MUKAAN	26
	3.1. Perustuslain säännös julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle	26
	3.1.1. Perustuslaki hallintotehtävän luovuttamisen rajoittajana	27
	3.2. Julkinen hallintotehtävä ja julkinen valta	28
	3.2.1. Julkinen hallintotehtävä	28
	3.2.2. Julkinen valta	30
	3.2.3. Julkinen valta –käsite erottamassa yksityisen julkisesta	31
	3.2.4. Julkisen vallan aste-erot	32
	3.2.5. Julkinen valta perustuslaissa toiminta- ja subjektikäsitteenä	33
	3.3. Merkittävä julkinen valta	34

3.3.1. Merkittävä julkinen valta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ennen uutta perustuslakia	35
3.3.2. Merkittävä julkisen vallan käyttö perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä uuden perustuslain voimassa ollessa	38
3.3.3. Yhteenveto	42
3.4. Viranomaisen käsitteenä PeL 124 §:ssä	44
3.5. Julkisen hallintotehtävän siirtämisen edellytykset	45
3.5.1. Edellytyksenä lailla tai lain nojalla säätäminen	45
3.5.2. Tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus luovuttamisen edellytyksinä	46
3.5.3. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksien turvaaminen	48
3.5.4. Harkintaprosessin kulku	51
3.7. Yhteenveto	51
4. ERITYISIEN POLIISIVALTUUKSIEN ANTAMINEN YKSITYISELLE	53
4.1. Erityiset poliisivaltuudet ja hallintokäytäntö	53
4.2. Poliisin toimivallasta	56
4.2.1. Toimivalta käsitteenä	56
4.2.2. Toimivalta ja tehtäväpiiri	58
4.2.3. Toimivaltuussäännökset	59
4.2.4. Toimivallan henkilöllinen ulottuvuus ja poliisivaltuudet	62
4.3. Poliisivaltuuksien ja erityisien poliisivaltuuksien vertailua	62
4.3.1. Asteellinen toimivalta	63
4.3.2. Alueellinen toimivalta	64
4.3.3. Asiallinen toimivalta	65
4.3.4. Toimivallan ajallinen ulottuvuus	65
4.4. Erityisien poliisivaltuuksien myöntämien	66
4.4.1. Erityisiä poliisivaltuuksia myöntävän viranomaiset	66
4.4.2. Erityisien poliisivaltuuksien saaja	67
4.4.3. Yksityiselle annettavissa olevat erityiset poliisivaltuudet poliisilain 8 §:n perusteella	68

4.4.4. Tarpeellisuus edellytyksenä erityisien poliisivaltuuksien antamisessa	69
4.5. Poliisilain 8 §:n tulkintaa perustuslain 124 §:n mukaisesti	71
4.5.1. Perustuslaki tulkintaperusteena	71
4.5.2. Poliisilaki 8 § julkista valtaa sisältävän tehtävän antamisen perusteena	73
4.5.3. Tarkoituksenmukaisuus erityisien poliisivaltuuksien antamisen edellytyksenä	75
4.6. Poliisivaltuudet, jotka eivät ole luovutettavissa yksityiselle merkittävän julkisen vallankäytön perusteella	78
4.6.1. Voimankeinojen käyttö	78
4.6.2. Poliisin käskyvalta	79
4.6.3. Toimivalta säilöönottamiseen	80
4.6.4. Itsenäinen toimivalta tunkeutua kotirauhan piiriin	81
4.6.5. Tehtävät, joissa merkittävän vahingon vaara	83
4.7. Erityiset poliisivaltuudet ja oikeusturvan takeita	85
4.7.1. Sopivuus ja pätevyys oikeusturvan takeena	86
4.7.2. Rikosoikeudellinen virkavastuu oikeusturvan takeena	87
4.7.3. Eduskunnan oikeusasiamiehen suorittama valvonta ja hallintokantelu	88
4.7.4. Erityisiä poliisivaltuuksia myöntävän valvontavastuu	89
4.7.5. Vaitiolovelvollisuus	90
4.8. Näkökulmia poliisin tehtävien luovuttamiseen	91
4.8.1. Poliisin toiminnan yksityistämisen kieltö	91
4.8.2. Vartioimisliikkeille säädetty kieltö vastaanottaa toimeksiantoa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä	92

5. ERITYISIEN POLIISIVALTUUKSIEN KÄYTTÄMISEEN LIITTYVIÄ

ERITYISKYSYMYKSIÄ	94
5.1. Erityisien poliisivaltuuksien käytössä noudatettavat periaatteet	94
5.1.1. Poliisilaki ja hallintolaki periaatteiden lähteinä	94
5.1.2. Objektiveettiperiaate	96
5.1.3. Tarkoitussidonnaisuuden periaate	97

5.1.4. Yhdenvertaisuuden periaate	97
5.1.5. Suhteellisuusperiaate	98
5.1.6. Muut hallintolain periaatteet	100
5.2. Erityiset poliisivaltuudet ja voimakeinojen käyttäminen	104
5.2.1. Voimakeinoista yleisesti	104
5.2.2. Virkamiehille annettavissa oleva voimakeinojen käyttöoikeus	106
5.2.3. Hätävarjelu	107
5.2.4. Sivullisen oikeus voimakeinojen käyttämiseen poliisin avustamisessa	109
5.2.5. Vartijan toimivalta voimakeinojen käyttämiseen	111
5.3. Erityisiä poliisivaltuuksia käyttävän vastuu	
5.3.1. Virkavastuu ja julkista valtaa käyttävän vastuu	112
5.3.2. Rikosoikeudellinen virkavastuu	114
5.3.3. Vahingonkorvausvastuu	116
6. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	119

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimusaiheen esittely ja taustaa

Kiinnostus tutkielmani aiheeseen, erityisiin poliisivaltuuksiin, heräsi jo 1990-luvun puolivälissä. Yksityistäminen valtionhallinnossa oli voimakkaasti lisääntynyt ja ensimmäisen kerran yksityistäminen ulottui poliisitoimintaan, kun Kankaanpään nimismiespiirissä päihtyneiden vartiointia aloitettiin kokeiluluontoisesti järjestää ostopalveluna vartioimisliikkeen vartijoiden toimesta, joille tehtävää varten lääninhallitus antoi erityiset poliisivaltuudet. Poliisin tiloissa tapahtuneen vartioinnin oli siihen saakka hoitanut ja hoitaa edelleen pääsääntöisesti joko poliisimiehet tai virkasuhteiset vartijavahtimestarit. Ostopalvelutoiminnan kautta aiemmin selkeästi viranomaistoiminnaksi katsottu ja julkista valtaa sisältävä tehtävä siirtyi osittain yksityisen oikeussubjektin hoidettavaksi. Jäin pohtimaan, mitä poliisin tehtäviä voidaan antaa yksityisen henkilön hoidettavaksi antamalla tälle erityiset poliisivaltuudet.

Poliisin tiloissa säilytettävien vartiointi ostopalveluna laajeni sittemmin Itä-Suomen läänin Joensuun poliisilaitoksen Outokummun palvelutoimistoon (1.6.1995), Lieksan kihlakunnan poliisilaitokselle (1.6.1997) ja Nurmeksen kihlakunnan poliisilaitokselle (2.1.1997). Itä-Suomen läänissä ostopalveluna tapahtuva vartiointi käsitti päihtyneiden vartioinnin lisäksi sekä kiinniotettujen, pidätettyjen että muusta syystä vapautensa menettäneiden vartioinnin.

Vuoteen 1998 saakka Itä-Suomen läänin alueella toimivilla ja tehtävään nimetyillä vartijoilla ei ollut poliisilain 8 §:n mukaisia erityisiä poliisivaltuuksia. Vuonna 1998 eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia pyysi poliisin ylijohdolta selvitystä Itä-Suomen läänin alueen kihlakunnissa toteutetusta päihtyneiden säilöissäpidon valvonnan järjestämisestä yksityiseltä vartiointiliikkeeltä tapahtuvana ostopalveluna. Poliisin ylijohdosta otettiin kantaa 29.10.1998 ostopalveluna toteutettavaan vartiointiin koskien yksityisten vartijoiden toimivaltaa ja vastuuta¹. Kannanotossaan poliisin ylijohdosta katsoi, että sopimuksessa määritellyissä tehtävissä vartija käyttää tosiasiallisesti

¹ Poliisin ylijohdon poliisitoimintayksikkö: "Vartijoiden toimivalta ja vastuu ostopalvelussa", Dnro 5/669/98

julkista valtaa ja edellytti, että yksityisen elinkeinonharjoittajan palveluksessa oleville vartijoille anotaan tehtävän edellyttämät poliisilain 8 §:n mukaiset erityiset poliisivaltuudet. Itä-Suomen lääninhallitus myönsi vartijoille poliisilain 8 §:n mukaiset erityiset poliisivaltuudet turvallisuustarkastuksen tekemiseksi (PoL 22 §) ja oikeuden vaarallisten esineiden ja aineiden halutunottamiseksi (PoL 23 §). Päätöksen mukaan vartijoilla on oikeus voimakeinojen käyttöön poliisilain 27 § 3 momentin ja rikoslain 3 luvun 8 §:n mukaisesti.

Vartiointin osittaista siirtämistä yksityisen vartijan hoidettavaksi on perusteltu sekä taloudellisilla syillä että poliisin henkilöressurssien käytön tehostamisella suuntaamalla poliisin voimavarat poliisitoiminnan ydinalueeseen eli järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen ja esitutkintaan. Erityisesti harvaan asutuilla seuduilla, missä myös poliisipartioiden määrä on vähäinen, poliisin tiloissa säilytettävien vapautensa menettäneiden henkilöiden vartiointi on koettu liikaa poliisin henkilöresursseja sitovaksi. Yksityisen vartijan tehtävänä on hoitaa vartiointi itsenäisesti poliisin tiloissa silloin, kun poliisin henkilöressurit eivät riitä vartiointitehtävän hoitamiseen. Vartiointia ei siis hoideta kokonaisuudessaan yksityisten vartijoiden toimesta, vaan ainoastaan silloin, kun poliisi henkilöstö tarvitaan muihin poliisille kuuluvien tehtävien hoitamiseen.

Vartiointitehtävän siirtämistä yksityisen vartijan hoidettavaksi voidaan luonnehtia funktionaaliseksi yksityistämiseksi, missä yksityistämisen totaalisuus puuttuu. Poliisilla organisaationa säilyy sekä järjestämis- ja valvontavastuu sekä päätösvalta. Vaikka poliisin resurssit pienenevät, sillä on lakiin perustuva velvollisuus vartiointin järjestämisestä, erityisesti kun kyse on muista kuin päihtyneiden käsittelystä annetun lain mukaisista säilöönottetuista. Funktionaalista yksityistämistä rajoittaa myös mm. julkisuus- salassapito-, vastuu- ja oikeusturvanäkökohdat.²

Vartiointin järjestämisestä muulla tavoin, kuin poliisimiesten tai poliisin palveluksessa olevien virkasuhteisten vartijavahtimestareiden toimesta, on aika ajoin herätetty keskustelua. Etenkin päihtyneiden vartiointiin on pyritty löytämään uusia ratkaisuja. On keskusteltu siitä, onko päihtyneiden säilöönotosta huolehtiminen järkevää

² Rasinmäki 1997, s. 47 Tässä yksityistämistä käsitelty kunnan näkökulmasta.

sisällyttää poliisin toimenkuvaan vai olisiko tehtävä paremminkin sosiaali- ja terveyshallinnosta vastaavien viranomaisten tehtävä³. Päihtyneenä säilöön otettujen määrä on tuntuvasti vähentynyt 80 –luvulta, jolloin säilöön otettiin noin 190 000 henkilöä vuodessa. Vuodesta 1993 lähtien säilöön otettujen määrä on pysytellyt hieman alle 100 000 vuodessa⁴. Säilöön otettujen määrän tuntuva vähenemisestä huolimatta vartiointitehtävä kuluttaa merkittävästi poliisin resursseja. Vaihtoehtoisia ratkaisuja on etsitty myös viranomaisten yhteistyöstä, etävalvonnasta tai näiden yhdistämisestä. Sisäministeri Kari Rajamäki totesi elokuussa 2003, että ”ei ole mitään järkeä, että poliisin resursseja käytetään harvaan asutuilla alueilla päihtyneiden henkilöiden kuljettamiseen pitkien matkojen taakse, jos etävalvonta voitaisiin järjestää lähellä terveydenhuolto- ja pelastusviranomaisten avulla”. Rajamäen lausunto herätti julkisuudessa huomiota ja Rajamäki täsmensikin kantaansa toteamalla, että ”väkivaltaisten päihtyneiden kiinnittäminen ja valvonta pysyy poliisilla. Kyseeseen voisikin tulla lähinnä vain itselleen vaarallisten päihtyneiden valvonta”.⁵ Vartiointia on jo kokeiluluontoisesti hoidettu teknisenä etävalvontana valvontakameroiden ja muiden teknisten laitteiden avulla esimerkiksi Kajaanin, Sotkamon ja Kuhmon alueella. Tässä tutkielmassa en kuitenkaan paneudu etävalvontaan liittyvään problematiikkaan.

1.2. Lainsäädäntö poliisin tiloissa säilytettävien käsittelystä

Taustoituksena erityisesti vartiointitehtävän yksityiselle antamisen kannalta, tarkastelen tässä yhteydessä voimassaolevaa lainsäädäntöä, joka koskee eri perusteilla vapautensa menettäneiden ja poliisin tiloissa säilytettävien käsittelyä. Vapautensa menettäneiden käsittelystä ja kohtelusta annettu lainsäädäntö määrittelee osaltaan myös vartijoiden tehtäviä.

Poliisin tiloissa säilytettävien henkilöiden vapauden menetys voi perustua joko poliisilakiin (493/1995)⁶, esitutkintalakiin (449/1987)⁷, pakkokeinolakiin (450/1987)⁸

³ Esim. Helsingin Sanomat 22.8.2001

⁴ Lähde: Sisäasiainministeriön poliisiosasto. Tilasto päihtymyksen vuoksi säilöön otetut 1987-2000.

⁵ Poliisilehti 2003/4

⁶ Poliisilain mukaan henkilö voidaan ottaa kiinni ja pitää säilössä henkilön itsensä suojaamiseksi (PoL 11 §) enintään 24 tuntia, kotirauhan suojaamiseksi (PoL 14 §) enintään 12 tuntia, rikoksilta ja häiriöltä suojaamiseksi (PoL 20 §) enintään 24 tuntia sekä etsintäkuulutettuun henkilöön kohdistuvien toimenpiteiden suorittamiseksi enintään 6 tuntia.

tai muuhun erityislainsäädäntöön, kuten ulkomaalaislakiin (378/1991)⁹. Poliisin tiloissa säilytettävät henkilöt ovat poliisilain perusteella säilöön otettuja, esitutkintalain perusteella kiinniotettuja tai pakkokeinolain perusteella kiinniotettuja, pidätettyjä tai vangittuja taikka ulkomaalaislain perusteella säilöön otettuja.

Lainsäädäntö poliisin tiloissa säilytettävien henkilöiden käsittelystä ja kohtelusta on tällä hetkellä hajanainen. Päihtyneiden, kiinniotettujen ja pidätettyjen sekä vangittujen kohtelua ja oikeuksia koskeva normisto on osittain erilainen. Vapautensa menettäneiden oikeudet riippuvat osittain siitä, millä perusteella heitä säilytetään poliisin tiloissa. Vähimmäistason, jota kaikkien vapautensa menettäneiden kohtelussa on noudatettava, asettaa Euroopan ihmisoikeussopimus¹⁰ ja sen perusteella Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen luoma käytäntö. Kansallinen lainsäädäntö ei voi mahdollistaa tämän tason alittavaa kohtelua. Pellonpää on ilmaissut asian siten, että yleissopimus ei määrittele kattamiaan oikeuksia vain tavoitteellisina päämäärinä, vaan edellyttää sopimuksen ratifioineelta valtiolta niiden välitöntä turvaamista¹¹. Sen sijaan on mahdollista, että kansallinen lainsäädäntö ja sen pohjalta syntynyt käytäntö asettavat tiukemmat vaatimukset epäillyn kohtelulle.¹²

Kansallisen lainsäädännön perussäännös vapautensa menettäneiden kohtelusta on perustuslain (731/1999) 7 § 3 momentissa, jonka viimeisessä virkkeessä säädetään,

⁷ Esitutkintalain mukainen vapaudenmenetys perustuu velvollisuuteen olla läsnä esitutkinnassa (ETL 21 §). Epäilty, jota ei ole pidätetty tai vangittu, on velvollinen olemaan läsnä esitutkinnassa enintään 12 tuntia ja jos on olemassa pidättämisen edellytykset, läsnäolovelvollisuus on enintään 24 tuntia. Rikoksesta epäiltyä, joka on esitutkintalain 21 § 2 momentin nojalla velvollinen olemaan läsnä esitutkinnassa ja jota ei ole pidätetty tai vangittu, saadaan esitutkinnassa pitää lukitussa tilassa, jos se on välttämätöntä hänen poistumisensa estämiseksi. Häntä ei saa kuitenkaan sijoittaa pidätettyjen säilytyshuoneeseen, ellei pidättämiseen ole edellytyksiä (PKL 6 luku 1 §).

⁸ Pakkokeinolain mukaisia vapaudenmenetysmuotoja ovat kiinniotto, pidättäminen ja vangitseminen. Kiinniottamisella tarkoitetaan poliisimiehen kiinniotto-oikeutta (PKL 1 luku 2 §), jonka maksimipituus on 24 tuntia. Pidättämiseen oikeutettu virkamiehen (PKL 1 luku 6 §) päätöksellä rikoksesta epäilty voidaan pidättää PKL 1 luvun 3 §:n edellytyksillä. Pidätetty on päästettävä vapaaksi viimeistään kolmantena päivänä kiinniottamisesta kello 12 mennessä, ellei pidättämiseen oikeutettu virkamies ole häntä tuohon mennessä vaatinut vangittavaksi (PKL 1 luku 4 ja 14 §). Vangitseminen tapahtuu tuomioistuimen päätöksellä (PKL 9 §) PKL 8 §:n edellytyksillä.

⁹ Ulkomaalaisen maahantulon sallimisen selvittämiseksi, hänen käännättämiseksi tai karkottamiseksi tai sellaisen päätöksen valmistelemiseksi taikka henkilöllisyyden selvittämiseksi voidaan ulkomaalainen ottaa säilöön, jos on aihetta olettaa, että hän piileskelee tai tekee rikoksia täällä (Ulkomaalaislaki 7 luku 46 ja 47 §).

¹⁰ Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi. Suomi ratifioinut 10.5.1990 (SopS 18-19/1990)

¹¹ Pellonpää 2000, s. 12

¹² Halijoki 2001 s. 1038

että vapautensa menettäneiden oikeudet turvataan lailla. Lain perusteluissa¹³ säännöstä luonnehditaan perustuslailliseksi toimeksiannoksi. ”Säännöksellä asiaa ei vain pidätetä eduskuntalailla säänneltäväksi vaan lailla tulee turvata vapautensa menettäneille kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tiellä.” Edelleen hallituksen esityksen mukaan perusoikeuksia ei tule rajoittaa vallanalaisuussuhteen tai laitospöällän perusteella. Siten esimerkiksi vankien perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää nykyisen käsityksen mukaan lakia.

Säännöksestä on johdettavissa, että vapautensa menettäneiden perusoikeusrajoituksiin sovelletaan yleisiä rajoitusedellytyksiä eikä vapaudenmenetyks ilman lain tasoista perustetta oikeuta muihin perusoikeusrajoituksiin. Myös vapautensa menettäneiden perusoikeudet vapaudenriiston kestäessä on pyrittävä turvaamaan niin pitkälle kuin mahdollista.¹⁴

Poliisilain perustella kiinniotettua päihtynyttä henkilöä koskee laki päihtyneiden käsittelystä (461/1973). Tämä säännös on ainut vapautensa menettäneen käsittelyyn liittyvä säännös, joka antaa toimivallan muullekin kuin poliisille poliisin kiinniottaman henkilön säilöönnotosta vastaamisesta. Lain mukaan ensisijainen säilytyspaikka on päihtyneiden selviämisasema, joita maassamme ei kuitenkaan ole kuin suurimmissa kaupungeissa. Lain 4 §:n mukaan säilöissäpitämisestä selviämisasemilla vastaa asianomainen sen toiminnasta vastaava henkilö ja muussa säilöissäpitopaikassa asianomainen poliisimies. Sisäasiainministeriö on antanut 15.9.2003 ohjeen päihtyneen kohtelusta¹⁵, missä säännellään mm. vastuusta säilöissäpidosta, säilöönottamisen perusteen arvioinnista, sairaustilan arvioinnista, kiinniotto- ja säilöönpanotarkastuksesta, lääkkeistä ja niistä tehtävistä kirjauksista, päihtyneen omaisuuden säilyttämisestä, päihtyneen kohtelusta ja valvonnasta, voimakeinojen käytöstä ja väkivaltaisuuden hillitsemisestä, ravinnosta ja säilöstä päästämisestä. Jos poliisi on poliisilain perusteella ottanut päihtyneen säilöön, vastaa säilöönnotosta poliisi.

¹³ HE 309/1993 vp, s.49

¹⁴ Halijoki 2001 s. 1039

¹⁵ SM-2003-01756/Tu-53

Keskeisin säädös *pakkokeinolain perusteella kiinniotettujen, pidätettyjen ja vangittujen kohtelusta* on laki tutkintavankeudesta (651/1974). Lain 1 §:n mukaan vangittu on heti vietävä yleiseen vankilaan tai oikeusministeriön tutkintavankien säilyttämistä varten hyväksymään laitokseen. Tutkintavankia säilytetään siis yleisessä vankilassa tai oikeusministeriön hyväksymässä poliisivankilassa, joka tarkoittaa poliisiaseman pidätettyjen säilytystilaa¹⁶. Tutkintavankeuslain ensisijainen soveltamisala on vangittujen henkilöiden kohtelu. Kuitenkin TVL 19 §:n mukaan rikoksesta epäiltyä pidätettyjen käsittelyssä on soveltuvin osin noudatettava kyseisen lain säännöksiä samoin kuin silloin, kun joku muutoin on lain nojalla menettänyt vapautensa, ellei asianomaisesta säännöksestä muuta johdu. Myös pakkokeinolain 1 luvun 28 §:n mukaan vangitun, pidätetyn ja kiinniotetun kohtelusta vankilassa tai muussa laitoksessa säädetään tutkintavankeudesta annetussa laissa.

Poliisin tiloissa säilytettävien pakkokeinolain perusteella kiinniotettujen ja pidätettyjen sekä muun lain perusteella säilytettävien henkilöiden kohtelusta ei ole olemassa lakitasoista säädöstä. Pakkokeinolain 1 luvun 28 §:n toisen momentin mukaan sisäasiainministeriö saa antaa määräyksiä pidätetyn ja kiinni otetun kohtelusta poliisin tiloissa. Vangitun osalta noudatetaan aina lakia tutkintavankeudesta. Sisäasiainministeriö on antanut 11.2.1985 ohjeet pidätettyjen käsittelystä¹⁷, mutta on kumonnut ne 21.12.1990 antamallaan määräyksellä, jonka mukaan pidätettyjen käsittelyohjeita pidetään 1.1.1991 alkaen suosituksena. Ohjeet sisältävät pakkokeinolakiin, esitutkintalakiin ja tutkintavankeuslakiin sisältyviä säännöksiä ja käytännön tasolla olevia tarkennuksia säännösten soveltamisesta. Ohje pidätettyjen käsittelystä on annettu 3.4.2001 yhtenäistämisohjeena¹⁸, jonka tavoitteena on yhdenmukaistaa pidätettyjen ja kiinniotettujen kohtelu riippumatta siitä, missä pidätettyä tai kiinniotettua säilytetään ja tällä tavoin turvata oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen.

¹⁶ Oikeusministeriön TVL 1 §:n perusteella 6.7.1998 tekemän päätöksen Dnro 6/413/98 mukaan rikoksen johdosta vangittua voidaan säilyttää päätöksen liitteessä luetelluissa poliisin yksikköjen säilyttiloissa.

¹⁷ Sisäasiainministeriön ohje 217/601/85

¹⁸ Sisäasiainministeriön ohje pidätettyjen kohtelusta SM-2001-778/Tu-41, 30.4.2001

Sisäasiainministeriö on asettanut 20.3.2000 lainsäädäntöhankkeen¹⁹, joka koskee poliisin tiloissa säilytettävien henkilöiden kohtelua. Valmistelusta vastaa sisäasiainministeriön poliisiosasto. Lainsäädäntöhankkeen tavoitteena on koota yhteen säädökseen nykyiset poliisin tiloissa säilytettäviä henkilöitä koskevat säännökset pakkokeinolaista ja tutkintavankeudesta annetusta laista, selkeyttää päihtyneiden säilöönottoa koskeva toimivalta, vastuu ja hoidon asianmukainen järjestäminen eri viranomaisten välillä sekä säännellä teknisen valvonnan käyttämisestä päihtyneiden ja poliisin kiinniottamien henkilöiden valvonnassa. Laissa säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin tutkintavangin oikeuksien rajoittamisesta sekä tutkintavankiin kohdistuvista toimenpiteistä²⁰ Lainsäädäntöhankkeen valmistelu on vireillä, mutta se ei ole toistaiseksi (helmikuu 2004) edennyt hallituksen esitykseksi. Sisäasiainministeriön poliisiosaston 2.6.2003 antaman tiedotteen mukaan lakiesitys tulee eduskuntakäsittelyyn kevään 2004 aikana yhdessä oikeusministeriön valmisteleman tutkintavankeuslain kanssa.

1.3. Vartijoiden tehtävistä ja toimivallasta

Tutkielmani kannalta keskeinen kysymys on, onko vartiointitehtävä sellaista merkittävää julkisen vallan käyttämistä, jota perustuslain mukaan ei voida antaa yksityisen henkilön hoidettavaksi. Lisäkysymys on, antaako yksityiselle henkilölle luovutetut erityiset poliisivaltuudet toimivallan voimassa olevan lain mukaan hoitaa vartiointia ja siihen liittyviä tehtäviä kokonaisuudessaan.

Jokaiselle on perustuslailla turvattu henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus (PeL 7 §). Perustuslailla julkiselle vallalle on asetettu velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PeL 22 §). Kun vapauteen puututaan laissa olevilla perusteilla, on se aina voimakasta perusoikeuksien rajoittamista, missä on otettava huomioon perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Vartiointitehtävässä tärkeintä on, että vapautensa menettäneen turvallisuus on taattu kaikissa olosuhteissa.

¹⁹ SM037:00/2001

²⁰ Helminen, Lehtola, Virolainen 2002, s. 649

Poliisin palveluksessa olevien vartijoiden valtuuksista ei ole säädetty lain tasolla. Vastuu poliisin tiloissa säilytettävien henkilöiden kohtelusta kuuluu kuitenkin poliisille. Sisäasianministeriö on antanut 27.6.2002 ohjeen vartijan tehtävistä valtuuksista ja virkamerkistä²¹. Ohje kattaa sekä poliisilain mukaan säilöön otettujen että pakkokeinolain perusteella vapautensa menettäneiden käsittelyohjeet. Ohjeessa säännellään vartijan yleiset tehtävät. Vartijan tehtävänä on pidätettyjen, päihtyneiden tai muusta syystä poliisin tiloissa säilytettävien henkilöiden valvonta ja vartiointi. Vartijan yleisiin tehtäviin kuuluu järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen poliisiyksikön hallinnassa olevissa kiinteistöissä ja alueilla. Vartija voi tehdä henkilölle säilöönpanotarkastuksen päihtyneiden käsittelystä annetun lain (461/1973) 1 §:n perusteella sellaisten esineiden poisottamiseksi, joilla hän saattaa vahingoittaa itseään tai muita taikka vaarantaa säilytysturvallisuuden sekä muunkin sellaisen omaisuuden pois ottamiseksi, jonka pois ottaminen muutoin katsotaan tarpeelliseksi. Vapauteen kohdistuvan pakkokeinon taikka vapauteen kohdistuvan virka-aputoimen yhteydessä tehtävän poliisilain 22 §:n mukaisen turvallisuustarkastuksen voi suorittaa vain poliisimies. Ohjeen mukaan poliisilaitoksen työjärjestyksessä vartijan tehtäväksi voidaan määrätä myös vangin, pidätetyn tai muun kiinniotetun kuljetustehtävät. Vartija voi toimia kuulustelu- ja toimitustodistajana sekä suorittaa muut sellaiset poliisipäällikön määräämät tehtävät, jotka kuuluisivat poliisille mutta eivät edellytä poliisivaltuuksia. Virkasuhteessa toimiva vartija on oikeutettu suorittamaan haastamisen ja tiedoksiannon niin kuin haastemies²². Sisäasiainministeriön ohjeen mukaan oikeus henkilöllisyyden selvittämiseen²³ ja henkilötuntemerkkien²⁴ ottamiseen voidaan antaa vain vartijoille, jolle kihlakunnan poliisipäällikkö on hakenut poliisilain 8 §:n mukaiset erityiset poliisivaltuudet.

Ostopalveluna tapahtuvassa vartiointissa vartijan tehtävät ja vastuu määritellään kihlakunnan ja vartioimisliikkeen välisessä yksityisoikeudellisessa sopimuksessa. Sopimuksen²⁵ mukaan vartijoiden tehtäviin kuuluu päihtymyksen tai muun vastaavan syyn vuoksi säilöön otettujen sekä rikosperusteisesti kiinniotettujen ja pidätettyjen

²¹ SM-2002-01508/Tu-0

²² Haastemieslaki (505/1986) 6 § 2 kohta

²³ PoL 10 §

²⁴ Pakkokeinolaki 6 luku 4 §

²⁵ Lähteenä sopimus Joensuun kihlakunnan Outokummun palvelutoimistossa tapahtuvasta vartiointista. Kaikissa kihlakunnissa, joissa vartiointia hoidetaan ostopalveluna, sopimukset ovat saman sisältöisiä.

vartiointi, millä tarkoitetaan säilytysturvallisuudesta huolehtimista, pakenemisen estämistä, terveydentilan valvomista ja huoltoa, kuten pidätettyjen ruokailun järjestämistä. Poliisin tiloissa säilytettävien valvonta tulee toteuttaa henkilöllisenä valvontana kiertämällä pidätettyjen tiloissa. Tarkastus on tehtävä kerran tunnissa, ellei ole erityistä syytä suorittaa sitä useammin. Vartijan tulee tarvittaessa hälyttää paikalle poliisipartio tai sairausauto. Vartijoilla on sopimuksen mukaan oikeus säilöönpanotarkastuksen ja turvatarkastuksen tekemiseen. Vartijan on omalta osaltaan valvottava ettei ketään pidetä säilössä tarpeellista aikaa pidempään. Vartijoiden tehtäviin kuuluu myös pidätettyjen ruokailun järjestäminen, asiakkaan tapaamisten valvonta sekä oikeuteen tuotavien vartiointi silloin, kun poliisi ei sitä suorita.

Kiinniotosta, säilöissäpitämisestä ja poispäästämisestä päättää aina poliisimies. Vartioinnin johto- ja valvontavastuu on sopimuksen mukaan sillä poliisin tulosityksiköllä, missä ostopalvelutoimintaa harjoitetaan. Poliisilaitos antaa vartijoille perehdyttämiskoulutuksen kaikkiin niihin tehtäviin, joita he joutuvat sopimuksen perusteella suorittamaan. Sopimuksen mukaan vastuu tehtävän järjestelyistä on kenttäjohtajalla²⁶.

1.4. Tutkimusongelma, aihepiirin rajaus ja tutkimusmetodi

Päihtyneiden, kiinniotettujen, pidätettyjen ja muusta syystä vapautensa menettäneiden vartiointitehtävän antaminen yksityisen vartijan hoidettavaksi nosti esiin tutkielmani kannalta keskeiset kysymykset. Ensimmäinen tutkimusongelma on, *mitä julkisia, erityisesti julkisen vallan käyttöä sisältäviä hallintotehtäviä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle voimassaolevan lainsäädännön mukaan*. Säännös hallintotehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle on 1.3. 2000 voimaantulleessa perustuslaissa uusi. Koska vartioinnin järjestäminen ostopalveluna alkoi jo ennen uuden perustuslain voimaantuloa, käsittelen luvussa kaksi näiden periaatteiden sisältöä ja niiden merkitystä perustuslakivaliokunnan antamissa

²⁶ PoIA (1112/1995) 4 § 2 momentti: Paikallispoliisin poliisiyksikön kenttäjohtajaksi määrätty poliisimies on alueella työvuorossa olevan muun kuin päällystöön kuuluvan paikallispoliisin henkilöstön ja samaa tehtävää suorittavan valtakunnalliseen yksikköön kuuluvan poliisimiehen esimies, jollei 5 §:n 2 momentin nojalla toisin määrätä.

lausunnoissa, kun kyseessä on ollut julkisen hallintotehtävän antaminen viranomaisen ulkopuolelle.

Kolmannessa luvussa keskityn uuden perustuslain 124 §:n asettamiin edellytyksiin julkisen hallintotehtävän antamisessa muulle kuin viranomaiselle. Tällöin keskeiseksi kysymykseksi aiheeni kannalta nousee, mitä sellaisella merkittävällä julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan, jonka luovuttaminen viranomaisen ulkopuolelle on perustuslain 124 §:n mukaan kielletty.

Toisena tutkimustehtävänä on selvittää erityisien poliisivaltuuksien sisältö, valtuuksien antama toimivalta ja missä määrin poliisin toimivaltaa voidaan antaa yksityiselle henkilölle antamalla tälle poliisilain mukaiset erityiset poliisivaltuudet. Näkökulmana on siis poliisivaltuuksia antavan viranomaisen näkökulma. Tässä yhteydessä pyrin selvittämään myös poliisin ja erityisien poliisivaltuuksien perusteella toimivan toimivaltaeroja. Vaikka käytän työssäni viitekehyksenä ja esimerkkinä erityisien poliisivaltuuksien perusteella toimivaa pidätettyjen, kiinniotettujen ja muusta syystä vapautensa menettäneiden vartijan toimintaa, en kuitenkaan rajaa näkökulmaa pelkästään tähän. Tarkoituksena on ylipäätään selvittää, mitä poliisille kuuluvaa toimivaltaa voidaan luovuttaa yksityiselle oikeussubjektille erityisenä poliisivaltuutena ja millä edellytyksillä, kun kyseistä poliisilain 8 §:ää tulkitaan 1.3. 2000 voimaantulleen perustuslain mukaisesti. Tutkielmani kannalta keskeisimmät säännökset ovat näin ollen perustuslain 124 § ja poliisilain 8 §.

Viidennessä luvussa käsittelen erityisien poliisivaltuuksien perusteella toimivan yksityisen henkilön toimivaltaan liittyviä erilliskysymyksiä kuten sidonnaisuutta hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin, voimankäyttöoikeuksia ja vastuukysymyksiä. Tällöin tarkastelen asia erityisiä poliisivaltuuksia käyttävän näkökulmasta. Vastuukysymyksiä, kuten rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta tarkastelen vain perusteiden tasolla, koska vastuukysymykset kokonaisuutena ovat laajuudeltaan itsenäisen tutkielman aihe. Rikosoikeudellista virkavastuuta tarkastelen vain sen selvittämiseksi, missä laajuudessa sen soveltamisalaan kuuluu julkista valtaa käyttävät henkilöt. Yksittäisten säännösten tunnusmerkistöä en tarkastele. Tutkielman yhtenä tarkoituksena on *selvittää luovatko yksityiselle annetut erityiset poliisivaltuudet*

sellaisen toimivallan, jota poliisin tiloissa säilytettävien vapautensa menettäneiden henkilöiden vartiointitehtävä edellyttäisi.

Tutkimusmetodi on oikeudogmaattinen. Keskeisinä oikeuslähteinä ovat oikeuskirjallisuuden ja lain esitöiden lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnot. Perustuslakivaliokunta perustuslainmukaisuuden ennakkovalvojana on jo ennen uuden perustuslain voimaantuloa hallintotehtävien yksityistämiseen liittyviin lakiesityksiin antamissaan lausunnoissa ottanut useasti kantaa siihen, mitä julkisia tehtäviä voidaan siirtää muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi ja millä edellytyksillä siirtäminen on voimassa olleen oikeusjärjestyksen mukaan ollut mahdollista. Perustuslakivaliokunnan lausunnoilla on ollut keskeinen rooli niiden periaatteiden luojana, jotka ovat olleet pohjana uuden perustuslain 124 §:n muotoutumisessa sekä uuden perustuslain voimaantultua säännöksen tulkitsijana.

2. JULKISTEN TEHTÄVIEN YKSITYISTÄMISTÄ RAJOITTAVAT PERIAATTEET

Vuoteen 2000 voimassa olleessa, vuoden 1919 Suomen hallitusmuodossa, ei ollut nimenomaista säännöstä julkisen tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Kuitenkin julkista valtaa ja julkisia hallintotehtäviä on annettu verraten laajasti valtion ja kuntien viranomaiskoneistoon kuulumattomille yksiköille, kuten valtion liikelaitoksille ja yksityisille oikeushenkilöille²⁷. Välillisen julkishallinnon kasvu jo itsessään osoittaa sen, että julkisten hallintotehtävien antamista muille kuin valtion tai kuntien tai muiden julkisyhteisöjen viranomaisille on pidetty tietyin edellytyksin ja rajoituksin oikeudellisesti mahdollisena.

Mitä sitten ovat ne oikeusjärjestelmämme asettamat rajoitukset ja edellytykset, jotka huomioimalla julkisten tehtävän siirtäminen on ollut mahdollista? Varsinaisen julkisten tehtävien siirtämistä koskevan säännöksen puuttuminen vuoden 1919 hallitusmuodosta ei ole merkinnyt sitä, että oikeusjärjestelmämme ei olisi määritellyt näitä rajoituksia ja edellytyksiä. Tutkittaessa, mitä edellytyksiä oikeusjärjestelmämme on asettanut julkisten tehtävien yksityistämiseksi ennen vuoden 2000 perustuslain voimaantuloa, on asiaa lähestyttävä yhdessä hallitusmuodon säännösten (HM 92.1§ sekä HM 1, 2, 84§) ja oikeusjärjestyksemme hyväksytyjen periaatteiden kautta. Keskeisiksi periaatteiksi tässä tapauksessa nousevat *lainalaisuusperiaate* ja *valtiosääntöoikeudellinen virkamieshallintoperiaate*. Tällä tavoin lain hieman avoimeksi jättämiä kohtia on täydennetty oikeusjärjestyksemme hyväksytyillä periaatteilla, jolloin tulkitsemalla lakia periaatteiden mukaisesti on päästy voimassaoleva oikeuden kantaan suhteessa julkisten tehtävien siirtämiseen yksityiselle sekä niihin rajoituksiin ja edellytyksiin, joita siirtämiseksi on asetettu.

Oikeusperiaatteet ovat oikeusjärjestyksemme se osa, joka ei ole suoraan sijoitettavissa mihinkään kirjoitettuun säännökseen, mutta niillä on säädännäiseen oikeuteen verrattavaa velvoittavuutta. Oikeusperiaate on säädännäisestä oikeudesta johdettu, jolloin periaate saa lähtökohtaisen sisältönsä säännöksestä²⁸, mutta

²⁷ KM 1997:13, s. 122

²⁸ Tuori 1983, s. 510: Valtiosääntöperiaatteiden ei sellaisinaan tarvitse olla valtiosäännön nimenomaisesti vahvistamia; riittää kun ne ovat valtiosäännön yksittäisistä säännöksistä yleistettäviä.

periaatteen tasolla se on laventunut ja samalla sen soveltamisen kattavuus on lisääntynyt. Säädösten väljentyessä, kuten modernissa oikeudessa on tapahtunut, yleisten oppien ja erityisesti oikeusperiaatteiden merkitys on lisääntynyt²⁹.

Tavoitteelliset ja väljentyneet normit jättävät niitä soveltaville viranomaisille liikkuma-alaa, jolloin kansalaisten ja hallinnon välille voi syntyä uudenlaisia oikeusturvaongelmia, jotka eivät ole ratkaistavissa hallinto-oikeuden perinteisillä käsitejärjestelmillä, vaan vastauksia on etsittävä oikeusperiaatteiden kautta³⁰.

Esimerkkeinä sitovista oikeusperiaatteista ovat hallinnon lainalaisuuden periaate ja harkintavallan rajoitusperiaatteet. Nämä oikeusperiaatteet eivät ole suosituksia tai tavoitteita, vaan ne sisältävät viranomaisten toimintaa rajoittavia ja ohjaavia, sitovia ja ehdottomia oikeusnormeja. Sitovuus tässä yhteydessä merkitsee sitä, että periaate ei tarvitse välitöntä tukea säädännäisestä oikeudesta ollakseen pätevä oikeusohje. Jos jonkin hallintotoimen tai päätöksen voidaan osoittaa rikkoneen sitovaksi katsottua periaatetta, saadaan päätös tällä perusteella kumotuksi.³¹

2.1. Hallinnon lainalaisuusperiaate

Hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaan hallintoviranomaisten toiminnan tulee aina ja kaikissa tapauksissa perustua lakiin eli viranomaisien toimivaltuuksien tulee aina olla laista johdettavissa³². Hallinnon lainalaisuusperiaate on jaettavissa kahteen, toisilleen läheisessä yhteydessä olevaan merkitykseen; lainalaisuuteen ja lakisidonnaisuuteen³³. Varsinaisen lainalaisuusperiaatteen sisältönä on, että viranomaisen on aina voitava perustaa toimintansa laissa määriteltyyn toimivaltasäännökseen, jos se merkitsee puuttumista kansalaisen oikeudellisesti suojattuun asemaan³⁴. Hallinnon lainalaisuusperiaate lakisidonnaisuutena edellyttää että viranomaiset noudattavat voimassa olevia oikeusnormeja. Lainalaisuus lakisidonnaisuutena liittyy kiinteästi viranomaisen harkintavallan laajuuteen. Laki

²⁹ Tähti 1995, s. 284

³⁰ Tuori 1990, s. 74

³¹ Tähti 1995, s. 18

³² Merikoski 1976, s. 29-30

³³ Mäenpää on hallintosopimusta koskevassa tutkimuksessaan jakanut lainalaisuuden kolmeen eri merkityssisältöön: normisidonnaisuuteen, lainalaisuusperiaatteeseen ja lakivaraukseen. Mäenpää 1989

³⁴ Mäenpää 2000, s. 57

määrittelee viranomaisen toimivallan rajat ja viranomaisella on mahdollisuus käyttää harkintavaltaansa vain lain muodostaman kehyksen sisällä.

Vuoden 1919 hallitusmuodossa lainalaisuusperiaate oli ilmaistu HM 92 §:n ensimmäisessä momentissa, jonka mukaan ”kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava”. Uudessa perustuslaissa lakisidonnaisuus on ilmaistu saman sisältöisenä 2 §:n toisessa momentissa. Huolimatta siitä, että lainalaisuuden periaate on johdettavissa suoraan perustuslaista, on periaatetta käytetty itsenäisenä perusteluna viittaamatta perustuslain säännökseen³⁵.

Lainalaisuusperiaatteen keskeisinä tehtävinä on toisaalta rajoittaa hallinnon toimintaa sitomalla julkisen vallan käyttö laissa määrättyihin perusteisiin ja toisaalta korostaa viranomaistoiminnan ennakoitavuutta ja sidonnaisuutta etukäteen julkisesti ja demokraattisesti määriteltyihin oikeuksiin. Tämä vastaa modernissa hallinnossa niitä kansanvaltaisuuden ja kontrolloitavuuden lähtökohtia, joita hallinnon lainalaisuusperiaatteella alun perinkin on ollut.³⁶ Toisaalta hallinnon lainalaisuusperiaate myös rajoittaa yksilön oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan; yksilöllä ei ole oikeutta saada valtiolta muuta eikä enempää kuin mihin laki hänet oikeuttaa³⁷ ja yksilö on velvollinen alistumaan niihin toimenpiteisiin, joihin laki antaa viranomaiselle toimivallan.

Lainalaisuusperiaatteen lähtökohtana on, että perusteet julkisen vallan käyttämiselle tulee olla eduskunnan säätämässä laissa. Toimivaltaa julkisen vallan käyttämiseen ei voi siis perustua delegoituun lainsäädäntöön eikä toimivallan perustaksi riitä hallinnolliset normit yksinään³⁸. Viranomaisen ei voi asettaa velvollisuuksia tai rajoittaa yksityisen oikeuksia, ellei toimivaltaa tähän ole selkeästi johdettavissa lakitasoisen säännöksen toimivaltasäännöksistä. Lainalaisuusperiaatteen

³⁵ Tähti 1995, s.356. Tähdessä mukaan lainalaisuusperiaate on tyypillisin periaatteista, joiden velvoittavuus esitetään ikään kuin annettuna eikä sen velvoittavuudelle ole oikeastaan edes tarpeellista edellyttää perusteluja. Sen sisältö on oikeusjärjestyksemme kuuluva itsestäänselvyys, jota perustuslain säännös vahvistaa - kaikessa virkatoiminnassa on noudatettava lakia.

³⁶ Mäenpää 2000, s. 240

³⁷ Merikoski 1976, s. 30

³⁸ Mäenpää 2000, s. 240

edellyttämänä vähimmäisvaatimuksena on yleensä pidetty mahdollisuutta ainakin johtaa toimivalta laista silloin, kun viranomainen tekee yksityisen henkilön oikeusasemaan välittömästi vaikuttavia päätöksiä eli käyttää julkista valtaa³⁹. Oikeuskirjallisuudessa on käyty keskustelua siitä, edellyttääkö lainalaisuusperiaate kompetenssinormien lakitasoista sääntelyä sekä kansalaisille velvollisuuksia että etuja suovassa hallinnossa. Tuorin mukaan lainalaisuusperiaate pohjautuu saksalaiseen valtio-oikeudelliseen positivismiin, missä se ymmärrettiin ns. oikeusvaltiollisena lakivarauksena, jonka ensisijaisena tehtävänä oli suojata yksilön oikeuspiiri suhteessa valtioon. Sen mukaan toimivaltanormit, jotka loivat kansalaisille uusia velvollisuuksia edellyttivät lainsäätäjän myötävaikutusta toimivallan vastapainoksi. Kansalaisille oikeuksia lisänneet toimivaltanormit eivät puolestaan edellyttäneet lakitasoista säännöstä, koska kansalaisille etuja suovassa hallinnossa ei puututa oikeusvaltiollisen lakivarauksen tarkoittamalla tavalla kansalaisten oikeusasemaan. Tuori kuitenkin katsoo, että koska suomalaisessa oikeustieteessä kompetenssinormeja ei ole jaoteltu kansalaisille oikeuksia perustaviin ja velvollisuuksia luoviin normeihin, edellyttää kansalaisten oikeusaseman sääntely lakia, olipa kyse sitten heidän velvollisuuksistaan tai oikeuksistaan. Kantaansa Tuori perustelee HM 2 §:llä, jonka mukaan valtiovalta kuulu kansalle, jota edustaa eduskunta. Sen toimivaltaan nähden ”eksekutiivin toimivalta on toissijaista” huolimatta siitä, onko kyse velvoittavasta vai etuja suovasta hallinnosta. Myös sosiaalivaltiollisen kehityksen myötä etuja suovan tai oikeuksia myöntävän hallintotoimittominnan merkitys valtiollisen ohjauksen muotona on korostunut. Tuorin mukaan ”oikeusvaltiollinen lakivaraus on siksi ulotettava myös kansalaisille uusia valtioon kohdistuvia oikeuksia perustaviin säännöksiin”.⁴⁰

Mäenpään näkemys lainalaisuusperiaatteen soveltamisalasta ja sitovuudesta on hieman joustavampi. Hänen mukaansa lainalaisuusperiaatteen keskeinen soveltamisala on yksityiseen kohdistuva julkisen vallan käyttö, koska lainalaisuusperiaatteen keskeisenä tehtävänä on suojata yksityisiä oikeussubjekteja hallinnolliselta vallan käytöltä määrittelemällä yksityisille suojattu vapauspiiri. Taustalla on ajatus, että yhteiskunnan jäsenten oikeuspiiriin puuttuminen on sallittua vai heidän omalla suostumuksellaan eli eduskunnan säätämän lain antamalla

³⁹ Mäenpää 1989, s.143

⁴⁰ Tuori 1983, s. 494-497

toimivaltuudella. Jos toiminta on kuitenkin pelkästään julkisia palveluja tuottavaa toimintaa, joka ei sisällä julkisen vallan käyttämistä, ei toiminnan ole Mäenpään mukaan katsottu edellyttävän eduskunnan säätämässä laissa määriteltyä toimivaltaa⁴¹. Lainalaisuuden soveltamisalaa ei Mäenpäänkään mukaan kuitenkaan voi rajata vain välittömiä velvollisuuksia tai rajoituksia määrittelevään viranomaistoimintaan, koska lainalaisuusperiaatteen toisena tehtävänä on suojata yksityisen positiivisia oikeuksia. Yksityisellä on yhtä tärkeää tietää, mitä palveluja tai etuja hänellä on oikeus saada, kuin miten hänen oikeusasemaansa voidaan puuttua. Näin myös etuja määrittävät hallintopäätökset ja toimet voidaan lukea hallinnon lainalaisuusperiaatteen soveltamisalaan.⁴²

Oikeuskirjallisuudessa on käyty keskustelua myös siitä, onko lainalaisuusperiaatteen painoarvo oikeuslähteenä erilainen silloin, kun kyse on hallinnon sisäisistä tai ulkoisista toimista. Lainalaisuusperiaate ei itsessään erottele hallinnon sisäistä ja hallinnon ulkoista toimintaa, mutta oikeuskirjallisuudessa lainalaisuusperiaatteen merkitystä on korostettu erityisesti julkisyhteisön ja yksityisen välisessä suhteessa⁴³. Lainalaisuusperhoinnoissa pääpaino on ollut selkeästi hallinnon ulkoisissa suhteissa. Mikäli on kyse julkisen vallan käyttämisestä eli puuttumisesta ulkopuolisen oikeusasemaan asettamalla velvollisuuksia taikka myöntämällä etuja ja oikeuksia, hallintotoimen suorittamisen edellytykset ja toimintatapa pitää lainalaisuusperiaatteen mukaisesti määrätä tarkasti. Periaatteen merkitys on nähty vähemmän velvoittavaksi hallinnon sisäisessä toiminnassa, vaikka sillä on merkitystä etenkin käsiteltäessä käskyvaltasuhteita, kompetenssirajoja ja päätösvallan siirtämistä erityisesti silloin, kun kyse on esimiesasemasta ja muusta johto- ja valvontavastuun toteuttamisesta⁴⁴.

2.1.1. Lainalaisuusperiaate ja julkista valtaa sisältävän tehtävän siirtäminen yksityiselle ennen uutta perustuslakia

Vuoden 1919 hallitusmuodossa ei ollut itsenäistä säännöstä, joka olisi säännellyt julkisten hallintotehtävien siirtämistä viranomaisen ulkopuolelle. Ennen uuden

⁴¹ Mäenpää 2000, s. 241

⁴² Mäenpää 2000, s.241

⁴³ esim. Tuori 1983, s. 498-499

perustuslain (731/1999) voimantuloa lainalaisuusperiaatetta on käytetty perusteluna silloin, kun viranomaiselle kuuluvan hallintotehtävän siirtämisen mahdollisuutta yksityiselle on kritisoitu. Lainalaisuusperiaatteeseen vedoten on katsottu, että viranomaisen ei voi siirtää lailla tälle annettua toimivaltaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle eikä myöskään toiselle viranomaiselle, ellei siirtämiseen ole annettu valtuutusta lailla.

Lainalaisuusperiaatteesta seuraa, että viranomaisen on toimittava laissa määritellyn toimivaltansa puitteissa eikä se voi itsenäisesti päättää oman toimivaltansa perusteista. Se ei voi sopimuksella luoda tai siirtää itselleen julkista valtaa eikä se voi myöskään sopimuksella rajoittaa toisen viranomaisen toimivallan käyttöä. Jos siis viranomaiselta puuttuu toimivalta asettaa yksipuolisella hallintopäätöksellä velvoitteita yksityiselle oikeussubjektille, se ei voi luoda tai laajentaa lainalaisuusperiaatteesta johtuen puuttuvaa toimivaltaansa yksityisoikeudellisella sopimuksella. Tämän tyyppinen menettely olisi Mäenpään mukaan myös tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaista.⁴⁵

Lainalaisuusperiaatteesta seuraa myös se, etteivät sopimukset toimivallan perustamisesta tai siirrosta eri viranomaisten välillä ole mahdollisia. Näin esimerkiksi toimivallan siirtäminen valtion viranomaisilta kunnille edellyttää lakia. Viranomaiselle laissa määritelty toimivalta ei siis ole disponoitavissa. Laissa on erikseen määritelty, milloin viranomaiset ovat oikeutettuja tai velvoitettuja antamaan virka-apua toisilleen. Tällöin viranomaiset voivat sopia menettelyn yksityiskohdista, mutta virka-apupyyntö ei luo toimivallan perustaa virka-apua antavalle viranomaiselle, vaan kukin virka-apua antava viranomaisen toimii virka-apua antaessaan oman toimivaltansa puitteissa. Sopimuksella ei voi siis laajentaa laissa säädettyä toimivaltaa tai siirtää sitä viranomaiselta toiselle.

Oikeusvaltiollisesta taustastaan johtuen lainalaisuusperiaatteen vaatimus lailla tai lain nojalla säädetystä toimivallasta koskee hallintotoimintaa, jossa puututaan välittömästi kansalaisen oikeusasemaan tai hallinnollista sääntelyä julkista valtaa käyttämällä.

⁴⁴ Tähti 1995, s. 279

⁴⁵ Mäenpää 1989, s.145

Lainalaisuusperiaatteen merkitys ja sen antama suoja siis kasvaa julkisen vallan käytön lisääntyessä.

Hallintotoiminnassa, jossa ei käytetä julkista valtaa vaan jaetaan lähinnä etuja ja oikeuksia, lainalaisuusperiaatteen vaatimukset ovat oleellisesti pienemmät. Mäenpään tulkinnan mukaan tästä on johdettavissa, että hallintotoiminta, jonka sisältönä on etujen jakaminen tai palveluiden tuottaminen, suorittava taikka niin kutsuttu tosiasiallinen hallinto, ei edellytä lainalaisuusperiaatteen mukaista täsmällisesti määriteltyä lakiin perustuvaa toimivaltaa, jos toiminta ei sisällä suoranaista julkisen vallan käyttöä.⁴⁶ Näin ollen sellaisten palveluiden tuottaminen ja tehtävien suorittaminen, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttöä, voidaan toteuttaa sopimusperusteisesti. Samoin on mahdollista sopia myös tällaisten tehtävien perusteistakin. Harkittaessa tietyn tehtävän siirtämisen mahdollisuutta sopimuksella viranomaiskoneiston ulkopuolelle, keskeiseksi kysymykseksi lainalaisuusperiaatteen kannalta tulee edellä olevan perusteella se, sisältääkö kyseinen tehtävä julkista valtaa vai onko se pelkkää suorittavaa tai palveluita tuottavaa toimintaa, johon ei sisälly julkisen vallan käyttöä.^{47 48}

Rajoituksena myös julkista vallankäyttöä sisältämättömien tehtävien siirtämisessä viranomaiselta yksityiselle voi kuitenkin olla se, että laki selkeästi edellyttää tehtävän suorittajaksi viranomaisen tai virkamiehen. Tällöin tehtävän siirtäminen lainalaisuusperiaatteen perusteella ei ole mahdollista, vaikka se ei varsinaisesti sisältäisikään julkisen vallan käyttöä. Tosiasiallista toimintaa koskeva päätöksenteko on niin ikään usein laissa säädetty viranomaisen tehtäväksi, mikä asettaa rajoituksia tehtävän siirtämiselle. Kolmantena rajoituksena voi olla se, että itse tehtävä on niin merkittävä ja keskeinen, että sitä koskeva päätöksenteko edellyttää julkisuutta ja julkista kontrolloitavuutta, vaikka itse tehtävä olisi suorittavaa toimintaa ilman julkista vallan käyttöä.⁴⁹

⁴⁶ Mäenpää 1989, s. 147

⁴⁷ Mäenpää tulkitsee tässä etujen myöntämisen julkisen vallankäytön ulkopuolelle. Kuitenkin rikoslaisissa julkisen vallan käyttämiseksi katostaan lain tai asetuksen nojalla annettu määräys tai päättäminen toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. (RL 40 luvun 11 §, HE 77/2001)

⁴⁸ Vertaa oikeusvaltiollinen lakivaraus, Tuori 1983 s. 497

⁴⁹ Mäenpää 1989, s. 148

Mäenpään mukaan sopimuksen käyttäminen hallintotoiminnassa on yleensä sallittua, ellei ole erityisiä oikeudellisia syitä tai nimenomaisia perusteita tai oikeudellisia periaatteita, kuten hallinnon lainalaisuusperiaate, jotka estävät sopimusmenettelyn⁵⁰.

2.1.2. Lainalaisuusperiaate oikeusvaltioperiaatteena uudessa perustuslaissa

Maaliskuussa 2000 voimaan tulleessa uudessa perustuslaissa lainalaisuusperiaatteen sisältö on kirjattu perustuslain 1 luvun 2 §:n 3 momentissa seuraavaan muotoon: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Kyseisen momentin toinen virke on asiallisesti sama kuin sitä edeltäneen hallitusmuodon 92 §:n 1 momentti. Sen sijaan julkisen vallankäytön lakisidonnaisuutta määrittelevä säännös on perustuslaissa uusi. Tällä tavoin keskeiseksi valtiosääntöperiaatteeksi tunnustettu lainalaisuusperiaate siirtyi täydennettynä ja kieliasultaan uudistetussa muodossa uuteen perustuslakiin oikeusvaltioperiaatteena. Sinänsä oikeusvaltioperiaate ja lainalaisuusperiaate eivät ole synonyymejä, vaan oikeusvaltioperiaatteeseen sisältyy lainalaisuuden lisäksi myös esim. vallanjakoperiaate, parlamentarismien periaate, tuomioistuimien riippumattomuus ja hallinnon lainalaisuuteen liittyvä oikeussuojajärjestelmä. Tässä yhteydessä oikeusvaltioperiaate on typistynyt lainalaisuudeksi, mitä on valiokuntakäsittelyn yhteydessä kritisoitu⁵¹.

Perustuslain 2 §:n 3 momentti koostuu kahdesta oikeusvaltioperiaatteen olennaisesta osasta, lainalaisuusperiaatteesta ja lakisidonnaisuuden periaatteesta: ”julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin” ja ”kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. Hallituksen esityksen⁵² mukaan uuden hallitusmuodon lähtökohtana on, että kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta. Julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste⁵³. Esimerkiksi viranomaisilla ei siten voisi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei olisi nimenomaista tukea oikeusjärjestyksessä.

⁵⁰ Mäenpää 1989, s. 136

⁵¹ Timo Konstari on arvioinut perustuslakivaliokunnalle 5.5.1998 antamassaan lausunnossa otsikkoa sillä perusteella, että se typistää oikeusvaltioperiaatteen lainalaisuudeksi ja Konstari on ehdottanut otsikoksi ”lainalaisuus”.

⁵² HE 1/1998 vp s. 74

Hieman epäselväksi jää, tarkoittaako 3 momentin molempien virkkeiden ”laki” eduskuntalakia vai laajemmassa merkityksessä yleensä oikeusjärjestystä vai käytetäänkö sitä tässä momentissa kahdessa eri merkityksessä. Jos molempien virkkeiden ”laki” tarkoittaisi pelkästään eduskuntalakia, johtaisi se siihen, että julkinen toiminta ei olisi sidottu lakia alemmanasteisiin säädöksiin. Toisaalta PeL 119.2 §:ssä todetaan että julkisen vallan käytön perusteista valtionhallinnon toimielimissä on säädettävä nimenomaan lakitasoisella säädöksellä. Tämän perusteella olisi pääteltävissä, että sana ”laki” on tässä momentissa kahdessa eri merkityksessä; julkista vallankäyttöä määriteltäessä suppeammassa merkityksessä ja julkista toimintaa määriteltäessä laajemmassa, koko oikeusjärjestystä tarkoittavassa merkityksessä.^{54 55}

2.2. Valtiosääntöoikeudellinen virkamieshallintoperiaate

Vuoden 1919 Hallitusmuodosta puuttui nimenomainen säännös, joka yksiselitteisesti estäisi tai rajoittaisi julkisen hallintotehtävän antamisen yksityiselle. Kun yksityistäminen, liikelaitostaminen ja muu välillinen julkinen hallinto lisääntyi etenkin 80-luvun puolivälin jälkeen, joutui eduskunnan perustuslakivaliokunta lakien perustuslainmukaisuuden ennakoalvojana yhä useammin ottamaan kantaa niihin valtiosääntöoikeudellisiin edellytyksiin, joita on noudatettava luovutettaessa hallintotehtäviä yksityiselle tai organisoitaessa julkisia tehtäviä.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt perusperiaatteena sitä, että julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet⁵⁶. Perustuslakivaliokunta perusti kantansa erityisesti hallitusmuodon 1, 2 ja 84 §:n sekä oikeustieteessä luotuihin hallinnon lainalaisuuden, oikeusvaltiollisen lakivarauksen periaatteisiin sekä virkavastuuseen liittyviin näkökohtiin. Kuten Tuori asian ilmaisee, virkamieshallintoperiaatteen yleisenä valtiosääntöperiaatteena ei sellaisenaan

⁵³ Ks. myös KM 1997:13 s. 135

⁵⁴ Saraviita 2000, s. 74

⁵⁵ Ks. myös Husa, Pohjolainen 2002, s. 11

⁵⁶ KM 1997:13, s. 315. Virkamieshallintoperiaate tässä muodossa ilmaistu ensimmäisen kerran eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 4/1989 vp

tarvitse olla valtiosäännön nimenomaisesti vahvistama; riittää kun se on valtiosäännön yksittäisistä säännöksistä yleistettävissä⁵⁷.⁵⁸

Virkamieshallintoperiaatteen lähtökohtana on, että hallintotehtäviä hoitavat ja julkista valtaa käyttävät ovat pääsääntöisesti virkamiehiä eikä virkamieshallinnosta voida poiketa pelkästään toimeenpanovallan toimin. Virkamieshallintoperiaatteen mukaan virkasuhde perustetaan erillisellä yksipuolisella virkatoimella ja nimittäminen tapahtuu suostumuksen perusteella. Yleiset nimittämisperusteet ovat perustuslaissa ja nimitettävän on täytettävä virkaan vaadittavat kelpoisuusehdot, joiden pääpaino on ammatillisissa ominaisuuksissa. Virkasuhteen ja työsuhteen keskeisinä eroina on, että virkasuhteeseen liittyy erityinen oikeudellinen virkavastuu. Virkamies on myös työntekijää riippumattomammassa asemassa suhteessa työnantajaan ja häneltä vaaditaan korostetusti objektiivista ja puolueetonta suhtautumista käsiteltäviin asioihin ja asiakkaisiin. Toisaalta virkasuhteen jatkuvuus on turvattu eräissä tapauksissa työsuhdetta paremmin.⁵⁹

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan katsonut, että valtiosääntöoikeudellisesta virkamieshallintoperiaatteesta voidaan rajoitetusti ja tietyin edellytyksin poiketa ja luovuttaa julkisia tehtäviä ja julkista valtaa muillekin kuin virkamiehille. Tehtävän luovuttamisen edellytyksenä on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan ollut, että tehtävän hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, että oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.

Perustuslakivaliokunta on viitannut virkamieshallintoperiaatteeseen niissä lausunnoissaan, jotka ovat liittyneet julkisten tehtävien organisointiin, julkista valtaa sisältävien tehtävien uskomiseen yksityisen hoidettavaksi tai kun se on arvioinut

⁵⁷ Tuori 1983, s. 510

⁵⁸ Tuori 1983, s. 512: "Valtiosääntömme yksittäisten säännösten voi todella sanoa lähtevän siitä, että hallintotehtäviä hoitavat virkaansa nimetyt, puolueettomuuden, objektiivisuuden ja asiantuntemuksen ideaalit täyttävät virkamiehet, joiden toiminnan keskeisenä suuntimena ja mittapuuna ovat voimassa olevat oikeusnormit".

⁵⁹ Koskinen, Kulla 2001, s. 10-11, 18

vieraiden valtioiden viranomaisten tai kansainvälisten järjestöjen elinten toimivaltaa Suomessa.⁶⁰

2.2.1 Virkamieshallintoperiaatteen muotoutuminen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä

Valiokunta vetosi virkamieshallintoperiaatteeseen ensimmäisen kerran lausunnossaan PeVL 19/1985, joka annettiin hallituksen esityksestä työturvallisuuslain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta⁶¹. Lausunnossa otettiin kantaa työsuojeluviranomaisen piirihallintoon kuuluvan työsuojeluvalvontaa suorittavan toimielimen kokoonpanoon, jossa enemmistö muodostuisi muista kuin vakinaisessa virkasuhteessa olevista virkamiehistä. Valiokunnan lausunnon mukaan ”perustuslaissamme on joitakin virkamieshallintoperiaatetta ilmentäviä kohtia, kuten säännökset hallinnon lainalaisuusperiaatteesta sekä valtion ja virkamiesten vastuusta”. Valiokunta katsoi kuitenkin, että näillä perusteilla yksittäinen toimivaltajärjestely ei kuitenkaan ole perustuslain vastainen, mutta kiinnitti huomiota siihen, että useiden yksittäisjärjestelyjen kautta saatetaan päätyä tilanteeseen, joka ei riittävästi vastaa perustuslaeista näkyvää virkamieshallintoperiaatetta ja hallitusmuodon 2 §:ssä ilmaistua yleissääntöä valtiovallan käyttämisestä⁶². Perustuslakivaliokunnan lausuntoon liitettiin eriäviä mielipiteitä, joista kahdessa⁶³ kiinnitettiin huomiota siihen, että korporatiivinen viranomaispäättöksiä tekevä elin, on vastoin virkamieshallintoperiaatetta ja voi vaarantaa oikeusturvaa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 6/1986 hallituksen esityksestä metsänparannuslaiksi virkamieshallintoperiaatetta täsmennettiin, joskin lausunnossa aluksi viitattiin aiempaan lausuntoon (PeVL 19/1985 vp) ja todettiin, että ei ole estettä uskoa hallintotehtäviä varsinaisen virkakoneiston ulkopuolella olevien, enemmän tai vähemmän yksityisluonteisten toimielinten hoidettavaksi. Lausunnossa oli kyse toimivaltajärjestelyistä, jotka koskivat valtion hallinto-organisaatiosta erillistä metsälautakuntaa, joka suorittaa merkittäväksi julkisen vallan käytöksi luonnehdittuja

⁶⁰ Perustuslakivaliokunta on viitannut virkamieshallintoperiaatteeseen ainakin seuraavissa lausunnoissaan vuosina 1985-1998: PeVL 19/1985 vp, PeVL 6/1986 vp, PeVL 3/1987, PeVL 4/1989 vp, PeVL 37/1992 vp, PeVL 1/1994 vp, PeVL 7/1994 vp, PeVL 15/1994 vp, PeVL 44/1998 vp.

⁶¹ Tuori 1998, s. 320

⁶² PeVL 19/1985 vp

tehtäviä. Lausunnossa kiinnitettiin huomiota kuitenkin oikeusturvanäkökohtiin ja edellytettiin nimenomaan säädettäväksi, että hallintomenettelylaki ja tiedoksiannosta hallintoasioissa annettu laki koskevat myös metsälautakuntaa. Metsälautakunnan toimivaltaan kuuluu myös merkittävää päätösvaltaa julkisten varojen käytössä metsänparannusvaroista ja niiden jakamisesta päätettäessä, joten valtion viranomaisille tulee säännöksillä taata riittävät mahdollisuudet valvoa metsänparannusvarojen käyttöä. Niinikään oikeusturvaan vedoten lausunnossa edellytettiin, että hankkeiden toteutus ja niiden valvonta tulee eriyttää eri toimielimille.

Virkamieshallintoperiaatteeseen erityisesti virkavastuun näkökulmasta perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa lausunnossa PeVL 3/1987, joka annettiin hallituksen esityksestä radioviestintää koskevaksi lainsäädännöksi. Kyseessä oli Telehallintokeskuksen määräämien tarkastajien oikeuksista päästä kotirauhan piiriin kuuluvalla alueella tarkastuksen suorittamiseksi. Lausunnossaan valiokunta katsoo, että valtuudet kotirauhan suojasta poikkeamisesta on säädettävä lailla ja vain tärkeän yleisen edun vaatiessa. Valtuudet kotirauhan piiriin tunkeutumiselle olisi annettava vain virkavastuulla toimivalle henkilölle, jolle ei tulisi antaa oikeutta itse käyttää voimakeinoja vaan jonka olisi tarvittaessa turvauduttava poliisin apuun. Vaikka Telehallintokeskuksen tarkastajat eivät ole virkasuhteessa valtioon, on lausunnon mukaan selvää, että palvelussuhteen laadusta riippumatta tarkastajat ovat rikoslain 2 luvun 12 §:ssä tarkoitettuja virkamiehiä ja toimivat rikosoikeudellisen virkavastuun alaisina.

Lausunnossa PeVL 4/1989 vp hallituksen esityksestä ulkomaalaisten kelpoisuutta virkaan koskevaksi lainsäädännöksi perustuslakivaliokunta muotoili virkamieshallintoperiaatteen lopulta seuraavaan muotoon: ”Julkista valtaa Suomessa voivat käyttää vain Suomen viranomaiset ja julkista valtaa voivat Suomen viranomaisten nimissä käyttää vain ne virkamiehet, jotka on hallitusmuodon 84 §:n kannalta laillisesti nimitetty virkoihinsa”⁶⁴. Lausunnossa oli kyse siis siitä, että hallitusmuodon 84 §:n muutoksen myötä valtion virkaan nimitettävältä ei enää vaadittu Suomen kansalaisuutta, lukuun ottamatta eräitä hallitusmuodossa erikseen

⁶³ Paula Eenilä ja Kati Peltola

⁶⁴ PeVL 4/1989 vp

mainittuja virkoja. Samalla perustuslakivaliokunta selkeytti jo aiemmin lausuntokäytännössään muovaamaansa virkamieshallintoperiaatetta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 37/1992 hallituksen esityksestä laiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta⁶⁵ perustuslakivaliokunta otti kantaa rahaston julkista valtaa sisältäviä tehtäviä hoitavan henkilöstön palvelussuhteen laatuun. Valtiosääntöoikeudelliseen virkamieshallintoperiaatteeseen tukeutuen valiokunta katsoi, että julkisen vallan käyttämiseen liittyviä tehtäviä hoitavan rahaston henkilökunnan tulee olla virkasuhteessa rahastoon. Ei edes se, että vakuusrahaston tehtäviä ei pidetty pysyvinä, voinut olla peruste virkamieshallintoperiaatteesta poikkeamiselle, vaan siinä tapauksessa virat tulee perustaa määräaikaisina.

Lausunnossa PeVL 1/1994 hallituksen esityksestä laiksi turvatarkastuksista lentoliikenteessä⁶⁶ perustuslakivaliokunta otti kantaa siihen, voivatko muut kuin virkamiehinä toimivat poliisi-, rajavartio- ja tullimiehet toimia turvatarkastusten suorittajina lentokentillä ja voidaanko tämä valtuus antaa heille tavallisella lailla. Perustuslakivaliokunta viittasi edelleen aiemmin luomaansa⁶⁷ virkamieshallintoperiaatteeseen, mutta lisäsi siihen, että ”periaate ei ole katsottu muodostuvan ehdottomaksi esteeksi uskoa julkisen vallan käytöksi katsottavaa toimivaltaa rajoitetusti muille kuin virkamiehille”. Edellytyksenä antaa tavallisella lailla turvatarkastuksiin rinnastettavat oikeudet myös muille kuin virkamiehille oli, että tarkastajat ovat rikosoikeudellisessa mielessä virkavastuussa. Samalla valiokunta kuitenkin täsmensi, että henkilöillä, jotka eivät ole virkamiehiä, ei tule olla oikeutta käyttää voimakeinoja ellei lakia säädetä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Samana vuonna, 1994, perustuslakivaliokunta täsmensi edelleen niitä edellytyksiä, joilla julkisia tehtäviä voidaan antaa virkakoneiston ulkopuolelle. Lausunnossa PeVL 7/1994 hallituksen esityksestä tilintarkastuslaiksi⁶⁸ perustuslakivaliokunta tähdensi, että vaikka perustuslaissa on virkamieshallintoperiaatetta ilmentäviä kohtia, yksin niiden perusteella ei voida sanoa yksittäisen toimivaltajärjestelyn olevan vastoin perustuslakia. Kyseisessä lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että

⁶⁵ HE 364/1992 vp

⁶⁶ PeVL 1/1994 vp, HE 281/1993 vp

⁶⁷ PeVL 4/1989 vp

tilintarkatukseen liittyvissä tehtävissä ei ole kysymys kansalaisten perusoikeuksiin puuttumisesta. Lähtökohtana kuitenkin pidettiin, että päätöksenteon edellytykset ja noudatettava menettely on säännelty yksityiskohtaisesti, muutoksenhakumahdollisuus on järjestetty ja että tehtävää suorittavat henkilöt ovat rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä. Perustuslakivaliokunta tähdensi, että julkisluontoisten tehtävien hoitaminen varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolella on valtiosäännön kannalta poikkeuksellinen järjestely ja ensisijaisena edellytyksenä on, että oikeusturvavaatimukset otetaan riittävästi huomioon.

2.2.2 Periaatteesta perustuslaiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään luoma valtiosääntöoikeudellinen virkamieshallintoperiaate on noussut uudessa perustuslaissa periaatteen tasolta osaksi perustuslakia, johon otettiin uusi pykälä koskien hallintotehtävän antamista muulle kuin virkamiehelle (PeL 124 §). Säännöksen sisältö ja etenkin sen perustelut noudattavat hyvin pitkälle perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä luomaa virkamieshallintoperiaatetta.

Valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen mukaan julkista valtaa suomessa voi käyttää vai viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet. Periaate ei kuitenkaan asettanut ehdotonta estettä antaa julkisia tehtäviä ja julkista valtaa rajoitetusti muille kuin viranomaisille, kuten yksityisoikeudellisille yhteisöille ja valtion liikelaitoksille. Edellytyksenä kuitenkin oli, että tehtävien hoitamisesta ja menettelytavoista annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja että näitä tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Oikeus voimakeinojen käyttöön eriytettiin muusta julkisen vallan käytöstä. Voimakeinojen osalta katsottiin, että niiden käyttöoikeus voidaan luovuttaa viranomaisen ulkopuolelle vain silloin, kun kysymys on konkreettisesta virkatehtävässä esille tulevasta, tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua⁶⁹ tai kun yksityinen järjestyksenvalvoja toimii yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjänä⁷⁰.

⁶⁸ PeVL 7/1994 vp, HE 295/1993 vp

⁶⁹ PeVL 15/1994 vp

⁷⁰ PeVL 44/1998 vp

3. HALLINTOTEHTÄVÄN ANTAMINEN MUULLE KUIN VIRANOMAISELLE UUDEN PERUSTUSLAIN MUKAAN

3.1. Perustuslain säännös julkisten hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle

Hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle sääntelevä perustuslain (731/1999) 124 § on kirjoitettu seuraavasti:

"Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle."

Kyseinen säännös, kuten perustuslaki kokonaisuudessaan, asettaa ensisijassa rajoituksia eduskunnan lainsäädännölle. Eduskunta tulkitsee perustuslakia harkitessaan lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta; tässä tapauksessa sitä, voidaanko joku julkinen hallintotehtävä siirtää säädettävänä olevalla lailla muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Perustuslakivaliokunta julkisen koneiston auktoritatiivisimpana perustuslain tulkitsijana ⁷¹ antaa eduskunnan valiokunnille lausunnot hallituksen esityksiin ja toteuttaa näin sille kuuluvaa lakien perustuslainmukaisuuden ennakoivalvontaa.

Koska perustuslaki on oikeusjärjestyksessämme sovellettavaa oikeutta, tulee myös lakia soveltavien viranomaisten tutkia ja harkita perustuslain kannalta sitä, voiko tiettyä julkista hallintotehtävää siirtää yksityiselle. Erityisesti tämä korostuu silloin, kun on kyse ennen perustuslakia säädetyin lain soveltamisesta. Lakia soveltavan tulee huolehtia siitä, että vanhaa lakia sovelletaan uuden perustuslain hengen mukaisesti, jolloin mahdollinen ristiriita vanhan lain ja uuden perustuslain välillä voidaan eliminoida.

⁷¹ Jyränki 2000, s. 41,43

3.1.1. Perustuslaki hallintotehtävien luovuttamisen rajoittajana

Perustuslain 124 § on saanut sisältönsä hallinnon lainalaisuusperiaatteesta sekä erityisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä muotoilemasta virkamieshallintoperiaatteesta. PeL124 §:llä on liittymäkohtia PeL 2 § 3 momentin oikeusvaltioperiaatteeseen, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, sekä virkatoiminnan vastuuta sääntelevään PeL 118 §:n. Säännös on läheisessä yhteydessä myös PeL 21 §:n oikeusturvaa tarkoittavaan säännökseen sekä PeL 22 §:n kanssa, joka asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. PeL 124 §:n taustalla oleva oikeusvaltioperiaate on perustuslaissa tällä tavoin turvattu moninkertaisemmin kuin mikään muu oikeudellinen instituutio⁷².

Julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle sääntelevän pykälän ottamista perustuslakiin perusteltiin sillä, että julkista valtaa ja julkisia hallintotehtäviä on huomattavassa määrin annettu valtion ja kuntien viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Siksi hyvään hallintoon ja yksilön oikeusturvaan liittyvien periaatteellisten syiden vuoksi katsottiin perustelluksi ottaa perustuslakiin nimenomainen säännös, jonka perustarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien antamista muulle kuin viranomaisille sekä varmistaa oikeusvaltiollisten periaatteiden toteutuminen myös välillisessä julkisessa hallinnossa. Toinen perustelu oli se, että uuden perustuslain kattavuus puolsi asian yksityiskohtaisempaa sääntelyä.⁷³

Säännöksen esisijaisena tavoitteena on siis korostaa viranomaishallinnon ensisijaisuutta rajoittamalla julkisten hallintotehtävien siirtämistä varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle määrittelemällä ne edellytykset, joiden täytyessä julkisen hallintotehtävän siirtäminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle olisi ainoastaan mahdollista⁷⁴. Viranomaishallinnon ensisijaisuutta osoittavat myös

⁷² Saraviita 2000, s. 571-572

⁷³ HE 1/1998 vp s. 179

⁷⁴ KM 1997:13, s. 122

säännöksen sanamuodossa käytetyt sanat ”vain” ja ”jos”, joten julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa vain rajoitetusti muille kuin viranomaisille ⁷⁵.

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään korostanut sitä, että uskottaessa hallintotehtäviä suoraan laissa tai lain nojalla muille kuin viranomaisille tulee säännöspерusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa⁷⁶. Jyräki on tiivistänyt säännöksen keskeisen sisällön siten, että tiettyjen julkisten tehtävien, erityisesti julkista valtaa sisältävien tehtävien hoitamisen tulee olla virkavastuun sekä hallintolainkäyttöön kuuluvan muutoksenhakuoikeuden piirissä⁷⁷. Asiakkaan oikeusturva on turvattava tehtävän suorittajan virkavastuun ja asiakkaan muutoksenhakuoikeuden kautta riippumatta siitä, onko suorittaja viranomainen vai yksityinen. Oikeusturvavaatimusta on korostettu myös perustuslakivaliokunnan mietinnössä, jonka mukaan muun kuin virkamiehen suorittaessa julkista valtaa sisältävää tehtävää, on erityisesti varmistettava, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä.

Oleellista on siis se, mikä on tehtävän luonne ja missä määrin se sisältää julkista valtaa, eikä se, onko tehtävän suorittaja oikeudellinen muoto yksityinen vai julkinen. Tällä tavoin hyvän hallinnon periaate ja oikeusvaltiolliset periaatteet tulevat noudatettavaksi myös yksityisen suorittamassa julkisessa tehtävässä. Samoin tehtävän suorittajan vastuu rikosoikeudellisen virkavastuun kautta on sidottu tehtävän luonteeseen eikä suorittajan yksityisoikeudelliseen tai julkisoikeudelliseen muotoon. Jos tehtävän katsotaan olevan julkinen hallintotehtävä tai julkista valtaa sisältävä tehtävä, ulottuu perustuslain säännökset ja periaatteet rajoitetusti myös yksityiseen tehtävän suorittajaan. ⁷⁸

⁷⁵ KM 1997:13, s. 316

⁷⁶ PeVM 10/1998 vp s. 35

⁷⁷ Jyräki 2000, s. 256

⁷⁸ Husa, Pohjolainen 2002, s. 68

3.2. Julkinen hallintotehtävä ja julkinen valta

3.2.1. Julkinen hallintotehtävä

Perustuslain 124 § on sanamuodon mukaan jaettavissa kahteen eri osaan. Säännöksen ensimmäinen virke ilmaisee julkisen hallintotehtävän siirtämisen mahdollisuuden jos mainitut edellytykset täyttyvät, kun taas toinen virke yksiselitteisesti kieltää merkittävää julkista valtaa sisältävien tehtävien siirtämisen viranomaisten ulkopuolelle.

Selvitettäessä perustuslain 124 §:n sisältöä, ensimmäiseksi keskeiseksi kysymykseksi nousee se, mitä säännöksessä mainituilla julkisella hallintotehtävällä ja merkittävää julkista valtaa sisältävällä tehtävällä tarkoitetaan. Sanamuodon mukaan on pääteltävissä, että julkinen hallintotehtävä on yläkäsite, jonka yksi, mutta voimakkaampia oikeusturvatakeita vaativa ja siksi ainoastaan viranomaisen virkavastuulla suoritettavissa oleva osa ovat merkittävää julkista valtaa sisältävät tehtävät⁷⁹. Merkittävää julkista valtaa sisältävät tehtävät ovat hallintotehtävien ydinaluetta, joita ei voi lailla siirtää viranomaisen ulkopuolelle.

Hallituksen esityksessä julkinen hallintotehtävä tässä yhteydessä määritellään laueasti laajaksi hallinnollisten tehtävien kokonaisuudeksi, joka sisältää niin lakien toimeenpanon kuin yksityisien henkilöiden ja yhteisöjen etuja, oikeuksia tai velvollisuuksia koskevaan päätöksentekoon liittyvät tehtävät. Julkisten hallintotehtävien ulkopuolelle tämän säännöksen kohdalla rajataan kuitenkin lainsäädäntö ja tuomiovallan käyttö. Säännös kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen viranomaisten ulkopuolelle.⁸⁰

Lain esityöt jättävät näin suhteellisen avoimeksi sen, mitä tarkoitetaan julkisella hallintotehtävällä, julkisella tehtävällä tai julkisella vallalla, vaikka näiden käsitteiden

⁷⁹ Hallintolaissa julkisen hallintotehtävän käsite käsittää myös merkittävän julkisen vallan käytön, kuten voimakeinojen käyttämisen tai muun puuttumisen yksilön perusoikeuksiin (HE 72/2002 vp, s.48)

sisällön määrittäminen säännöksen tulkinnan kannalta onkin oleellista. Sana "julkinen" viittaa siihen, että tehtävän tulee perustua julkiseen tehtävänantoon ja siihen liittyy julkisen edun toteuttamista tai muutoin julkiselle palvelulle luonteenomaisia piirteitä⁸¹. Tehtävä on julkinen hallintotehtävä, kun se on annettu lailla tai lain nojalla. Julkinen tehtävä voi olla joko hallintotehtävä tai palvelutehtävä. Julkinen tehtävä voi sisältää julkisen vallan käyttöä, mutta se ei ole edellytyksenä; julkinen tehtävä voi olla myös palvelua tai muuta sellaista tosiasiallista toimintaa, joka ei edellytä mitään yksipuolista sitovaa päätöstä suhteessa palvelun vastaanottajaan.

3.2.2. Julkinen valta

Julkinen valta on monitahoinen käsite, jonka määrittely yksiselitteisesti ja tyhjentävästi on ongelmallista. Sitä on käytetty runsaasti oikeustieteellisessä kirjallisuudessa lähinnä kuvaamaan valtion tai muun julkisoikeudellisen yhteisön toimivaltaa. Julkinen valta käsitteenä on alunperin oikeustieteen luoma ja sitä on käytetty pitkään lähinnä selvittäessä yksityisoikeuden ja julkisoikeuden eroa. Lainsäädännössä sitä käytettiin ensimmäisen kerran vuonna 1974 säädettäessä vahingonkorvauslakia (412/74). Perustuslakiin se tuli ensi kertaa käsitteenä vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä, missä korostetusti asetettiin julkiselle vallalle velvoitteita, kuten velvollisuus edistää työllisyyttä (PeL 18 §), velvollisuus turvata jokaiselle sosiaali- ja terveystalvet (PeL 19 §) ja velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PeL 22 §). Tässä yhteydessä julkisella vallalla tarkoitetaan sitä toimijaa, jonka velvollisuutena on turvata perusoikeudet. Julkinen valta ei tarkoita yksinomaan valtiota, vaan myös kuntia, julkisoikeudellisia yhdistyksiä, seurakuntia sekä välillisen julkisen hallinnon orgaaneja, kuten kansaneläkelaitosta⁸².

Perinteisesti julkinen valta on liitetty valtiovallan kolmijako-oppiin; julkista valtaa käytetään hallinnossa antamalla sitovia hallintopäätöksiä, lainsäädännössä asettamalla oikeusnormeja ja lainkäytössä antamalla auktoritatiivisia oikeuden ratkaisuja. Perustuslain esitöiden mukaan 124 §:n julkinen hallintotehtävä, joka voi

⁸⁰ HE 1/1998 vp s. 179

⁸¹ Husa, Pohjolainen 2002, s. 69

⁸² Saraviita 1998, s. 75-76

sisältää myös julkista valtaa, ei tässä yhteydessä kuitenkaan tarkoita lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä⁸³.

Tunnusomaista julkisen vallan käytölle on yksipuolisuus, jolloin julkinen orgaani voi lakiin perustuvalla valtuudella sitovasti ratkaista sen toimialaan kuuluvan asian. Holopainen on väitöskirjassaan muotoillut julkisen vallan seuraavasti: ”Julkinen valta merkitsee ihmisellä olevaa toimivaltaa antaa toisen ihmisen oikeuspiiriä koskevia määräyksiä, pakottaa tämä käyttäytymään tietyllä tavalla tai antaa käyttäytymissäntöjä, joilla on toisiin ulottuva oikeudellinen vaikutus”⁸⁴. Julkisen vallan käyttö ei ole yksinomaan rajoittavaa puuttumista toisen oikeuspiiriin, vaan myös etujen ja oikeuksien myöntämistä.

3.2.3. Julkinen valta –käsite erottamassa yksityisen julkisesta

Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa julkinen valta –käsitteen avulla on perinteisesti selvitetty yksityis- ja julkisoikeuden eroa. Holopainen on viitannut väitöskirjassaan Alf Rossilta peräisin olevaan luokitteluun, missä julkinen valta on määritelty vertaamalla julkisen vallan kompetenssia yksityisautonomiaan . Yksityisautonomian ja julkisen vallan eroa on kuvattu termeillä autonominen-heteronominen:⁸⁵

1. Vallan heteronomisuus: julkisen vallan käyttäjä voi yksipuolisesti käskien, kieltäen tai sallien määrätä toisen oikeussubjektin oikeuspiiristä
2. Vallankäyttäjän kvalifioituneisuus: julkista valtaa voivat käyttää ainoastaan ne, jotka täyttävät erikseen määritellyt kvalifikaatiot
3. Vallankäytön luonne vallankäyttäjän velvollisuutena: julkisen vallan käyttäjällä on yleensä oikeus, mutta myös velvollisuus käyttää sitä
4. Julkisen vallan luovuttamattomuus: julkisen vallan haltija ei voi yleensä luovuttaa valtaansa toiselle

⁸³ HE 1/1998 vp s. 179

⁸⁴ Holopainen 1969, s. 33

⁸⁵ Holopainen 1969, s. 33, Tuori: Oikeustiede Jurisprudentia, 1998 s. 302, Alf Ross 1958: artikkeli ”Om begreberne ”stat” og ”statorgan” i statsforfatningsshetten, alkuperäistä lähdetä ei ole ollut käytettävissä

5. Sidonnaisuus yleiseen intressiin: Julkista valtaa on määrä käyttää yleisen eikä haltijansa yksityisen intressin edistämiseksi

Holopainen on ymmärtänyt julkisen vallan käytön yhdeksi toimivallan lajiksi, mistä hän on erottanut ns. organiskompetenssin. Tällä hän tarkoittaa oikeushenkilöillä, kuten kunnalla tai valtiolla, olevaa toimivaltaa hoitaa sille kuuluvia tehtäviä. Toimivalta kuuluu aina oikeushenkilölle, kuten valtiolle, kunnalle tai muulle julkisyhteisölle. Luonnolliset henkilöt toteuttavat oikeushenkilön edustajina, ikään kuin välineenä, lainsäädännössä oikeushenkilölle säädettyä toimivaltaa. Julkista valtaa sisältävää kompetenssia ei ole henkilöllä, vaan hänen edustamallaan julkisella organilla.⁸⁶

3.2.4. Julkisen vallan aste-erot

Parikymmentä vuotta myöhemmin Olli Mäenpää on kritisoinut hallintosopimusta koskevassa tutkimuksessaan⁸⁷ julkisen vallan käsittämistä osapuolten epätasa-arvoa korostavaksi, itsestään selväksi viranomaistoiminnan ominaisuudeksi. Mäenpään mukaan nykyisessä hallintotoiminnassa on määrällisesti vain vähän toimia, joissa yksipuolinen vallankäyttö tulee kyseeseen. Lisäksi sopimusten lisääntyminen hallintotoiminnassa ja hallinnon monimuotoistuminen ovat aiheuttaneet sen, että julkinen valta tulee määritellä uudelta pohjalta. Mäenpään mukaan intensiteetiltään yhtenäistä julkista valtaa ei ole olemassa eikä viranomaistoimintaa ja julkisen vallan käyttöä voida sen vuoksi samaistaa toisiinsa. Siksi Mäenpää määritteli julkisen vallan uudella, sen käytön voimakkuutta ja välittömyyttä korostavalla tavalla.

Mäenpää luokittelee julkisen vallan viiteen kategoriaan:⁸⁸

1. Välitön pakko. Esimerkkeinä vankila, poliisi, välitön hallintopakko ja vankila.
2. Julkisen vallan yksipuolinen käyttö muodollisesti säännellyssä hallintomenettelyssä. Esimerkkinä rajoittavat ja velvollisuuksia asettavat hallintopäätökset.
3. Hallintotoiminta, jonka sisältönä on etujen jakaminen ja oikeuksien perustaminen

⁸⁶ Holopainen 1969, s.33- 34

⁸⁷ Mäenpää 1989

⁸⁸ Mäenpää 1989 s. 127-129

4. Hallinnollisen mikrovallan käyttäminen.
5. Tosiasiallinen hallintotoiminta, joka ei sisällä julkisen vallan käyttöä tai sisältää sitä vain niukasti.

Mäenpään mukaan modernin hallintotoiminnan painopiste on ryhmissä 3-5, jotka eivät edellytä välitöntä oikeusasemaan puuttumista eivätkä siten täytä julkisen vallan määrittelylle asetettuja kriteereitä. Yksipuolisuus, jota korostettiin aikaisemmassa julkisen vallan käsitteen määrittelyssä, koskee lähinnä vain ryhmään 1 ja 2 kuuluvia hallintotoimia.

Mäenpään luoma julkisen vallan luokittelu sen intensiivisyyden perusteella, vastaa käsitykseni mukaan perustuslain 124 §:n sisällön systematiikkaa. Siirrettävissä oleva julkinen hallintotehtävä voi olla joko julkista valtaa sisältävä tai sitä sisältämätön, ryhmiin 2-5 kuuluva tehtävä, kun taas merkittävää julkista valtaa on ryhmään 1 kuuluva välitön pakko.

3.2.5. Julkinen valta perustuslaissa toiminta- ja subjektikäsitteenä

Uudessa perustuslaissa julkinen valta –käsite esiintyy useassa pykälässä. Perustuslaissa julkinen valta –käsitettä käytetään kahdessa eri merkityksessä; toimintakäsitteenä, joka kuvaa tietyn tyyppistä toimintaa sekä subjektikäsitteenä, joka osoittaa niitä tahoja (tekijää), joita säännös velvoittaa.

Perustuslain perusoikeuksia käsittelevässä 2 luvussa julkinen valta ymmärretään subjektikäsitteenä, missä julkiselle vallalle asetetaan toimintavelvoite turvata perusoikeudet, kuten velvollisuus edistää työllisyyttä (18 §), turvata jokaiselle sosiaali- ja terveystalvet (19 §) ja velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (22 §). Tässä yhteydessä julkinen valta ei ole käsitettävissä yksinomaan valtion toiminnaksi, vaan se koskee myös kuntia, kuntayhtymiä, evankelis-luterilaista kirkkoa samoin kuin välillistä julkista hallintoa, kuten kansaneläkelaitosta.

Perustuslain 124 §:ssä (merkittävä) julkinen valta käsitetään tietynlaisena toimintana eikä toimijana. Julkinen valta toimintakäsitteenä onkin perustuslain tasolla uusi.

Toimintakäsitteenä se on myös oikeusvaltioperiaatetta määrittävässä 2 § 3 momentissa ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin” sekä 119 §:ssä ”Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä”

Hallituksen esityksessä perustuslaiksi julkisen vallan käsitettä toimintakäsitteenä on täsmennetty erityisesti 2 §:n kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltioperiaatteen käsittelyn yhteydessä⁸⁹. Julkiseksi vallankäytöksi katsotaan esityksen mukaan sellaiset yksipuolisesti tehdyt norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin. Toisena, edellistä voimakkaampana julkisen vallankäytön muotona on yksityisiin kohdistuva välitön voimakeinojen käyttö. Vaikka julkisen vallankäytön muotoja ei hallituksen esityksen mukaan tyhjentävästi voidakaan määrittellä, julkisen vallankäytön ydinalueeksi katsotaan kuitenkin poliisitoimi, tuomioistuinten lainkäyttötoiminta, ulosottoimi ja verotus.

Julkisen vallan käyttäminen on edellä olevan perusteella jaoteltavissa sen mukaan, miten voimakkaasti sen kautta puututaan yksityisen henkilön oikeusasemaan. Tämä jaottelu myötäilee Mäenpään luomaa julkisen vallan viiden kohdan luokitusta⁹⁰. Julkisen vallan käyttöä tyypillisimmillään ovat hallintopäätösten tekeminen ja sitovien määräyksien antaminen, mitkä Mäenpään luokituksen mukaan olisivat sijoitettavissa luokkiin 2-3, eli julkisen vallan yksipuolinen käyttäminen joko rajoituksia tai velvollisuuksia asettamalla tai lievemmassä muodossa etuja jakamalla. Voimakkaammassa muodossa julkisen vallan käyttöä on esimerkiksi yksilön vapautta rajoittavat toimenpiteet, joita voidaan tehdä niin sosiaalitoimen, terveydenhuollonkin kuin poliisitoimenkin alalla. Voimakkaimmillaan julkisen vallan käyttö on silloin, kun toimenpide joudutaan tekemään voimakeinoja tai muita pakkokeinoja käyttämällä.

3.3. Merkittävä julkinen valta

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Säännös on hyvin yksiselitteisesti siirtämisen kieltävä, mutta mitä merkittävällä julkisen vallan käytöllä tässä yhteydessä

⁸⁹ HE 1/1998 vp s. 74

⁹⁰ Mäenpää 1989 s. 127-129

tarkoitetaan? Hallituksen esityksen mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä olisi pidettävä esimerkiksi ”itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin”. Merkittävän julkisen vallankäytön käsite jää hallituksen esityksen perusteella melko avoimeksi ja esimerkinomaiseksi; ainoastaan voimakeinojen käyttö on säännöksen mukaan itsestään selvästi sellaista merkittävää julkisen vallan käyttämistä, jota ei ole mahdollisuus siirtää viranomaisen ulkopuolelle. Säännöksen sisältö konkretisoituu vasta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kautta.

Merkittävä julkisen vallan käyttö on verrattavissa Mäenpään luoman julkisen vallan luokituksen ensimmäiseen kohtaan, välittömään pakkoon, missä julkisen vallankäyttö on voimakkaimmillaan ja samalla myös toimenpiteen kohteena olevan oikeusturvavaatimukset ovat suurimmillaan. Kyse on tuolloin yksilön perustuslailla suojattuun vapauteen puuttumisesta voimakeinoin, jolloin perusoikeuksien merkitys henkilön vapauspiirin suojana erityisesti korostuu⁹¹.

3.3.1. Merkittävä julkinen valta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ennen uutta perustuslakia

Perustuslain 124 § syntyi osittain perustuslakivaliokunnan luoman virkamieshallintoperiaatteen pohjalta. Periaate sääteli niitä rajoituksia ja edellytyksiä, joiden puitteissa julkisen hallintotehtävän uskominen muulle kuin virkamiehelle oli mahdollista. Luodessaan tämän periaatteen, perustuslakivaliokunta otti myös kantaa siihen, mitkä tehtävät ovat sellaisia, joita ei oikeusjärjestyksen mukaan voida luovuttaa viranomaisen ulkopuolelle. Koska perustuslakivaliokunnan lausunnot ovat antaneet pohjan ja luoneet linjaa jo ennen uuden perustuslain säätämistä, voidaan lausuntoja käsitykseni mukaan käyttää apuna tulkinnessa, mitä 124 §:n merkittävällä julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan eli minkä tyyppiset tehtävät on katsottu sellaisiksi, jota ei voi siirtää viranomaisen ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä siirtokiellon alaisia tehtäviä ovat olleet tehtävät, jotka ovat sisältäneet toimivaltuuden voimakeinojen käyttämiseen. Seuraavaksi käsittelen

⁹¹ Tuori, LM 6-7/1999, s. 926

kolme perustuslakivaliokunnan lausuntoa, jotka kaikki koskevat voimankäyttöoikeuden antamista viranomaisen ulkopuolelle.

Vuonna 1994 perustuslakivaliokunta antoi lausunnon hallituksen esityksestä laiksi turvatarkastuksista lentoliikenteessä (PeVL 1/1994 vp). Ottaessaan kantaa siihen voivatko muut kuin virkamiehinä toimivat poliisi-, rajavartio- ja tullimiehet toimia turvatarkastuksen suorittajina lentokentillä, valiokunta rajasi voimakeinojen käyttöoikeuden pois muilta kuin virkamiehiltä, vaikka muutoin katsoi tehtävän olevan siirrettävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä yksityisille turvatarkastajille virkamieshallintoperiaatteen sitä estämättä.

Antaessaan lausunnon (PeVL 15/1994) hallituksen esityksestä poliisilainsäädännön⁹² perustuslakivaliokunta otti kantaa poliisivaltuuksien ja voimakeinojen käyttöoikeuden antamiseen muulle kuin virkamiehelle. Poliisilaki luo toimivaltuuksia, jotka sisältävät rajoituksia kansalaisten perusoikeuksiin. Tämän vuoksi lausunto on merkittävä, koska kyse on viranomaistoiminnasta, jossa julkisen vallan käyttö voi olla voimakkaimmillaan puututtaessa lain antamin edellytyksin kansalaisen tärkeimpiin perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen.

Erityisistä poliisivaltuuksia koskevaa PoL 8 §:ää käsiteltäessä perustuslakivaliokunta totesi, että esityksen mukaiset erityiset poliisivaltuudet loisivat jatkuvaluontoisen ja itsenäistä harkintaa sisältävän oikeuden käyttää poliisille kuuluvia voimakeinoja, mikä olisi perustuslain säätämisyjärjestystä vaativa seikka. Tämän vuoksi erityisistä poliisivaltuuksista tulee erotta voimakeinojen käyttöoikeus, mikä oikeus voi olla vain valtion virkamiehellä. Tässä muodossa se tuli myös lopulliseen lakiin.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että voimankäyttöoikeuden antaminen tavallisella lailla muulle kuin virkamiehelle on valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävissä, jos se säädetään selkeästi poikkeukseksi ja sen sallittavuus rajataan tilanteisiin, joissa poliisin on erittäin tärkeän ja kiireellisen virkatehtävän suorittamiseksi välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun. Tällöin voimakeinojen käytön tulee tapahtua poliisin välittömässä ohjauksessa.

⁹² HE 57/1994 vp

Neljä vuotta myöhemmin perustuslakivaliokunta tarkensi ja osittain jopa muutti kantaansa yksityishenkilölle annettavaan valtuuteen puuttua voimakeinoin perustuslain suojaa nauttiviin oikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Lausunnossa (PeVL 44/1998) hallituksen esityksestä laiksi järjestyksenvalvojista⁹³ oli kyse järjestyksenvalvojille annettavista voimakeinojen käyttöoikeudesta. Valiokunnan kannanoton mukaan yleisissä tilaisuuksissa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi järjestyksenvalvojille voidaan antaa aiemmasta tulkintakäytännöstä huolimatta voimankäyttöoikeudet tavallisen lain säätämisympäristössä.

Valiokunta perusteli kantaansa sillä, että perusoikeusuudistuksen yhteydessä julkiselle vallalle on asetettu positiivinen toimintavelvollisuus turvata kansalaisten henkilökohtainen vapaus, turvallisuus ja koskemattomuus. Järjestyksen ylläpitämisellä näissä tilaisuuksissa tavoitellaan juuri ihmisten tahdonvapauden ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamista ja suojaamista. Hallituksen esityksen⁹⁴ mukaan yksityisen henkilön turvallisuuden suojaaminen voidaan toteuttaa joko takaamalla turvallisuus julkisen vallan toimesta tai luomalla muulla tavoin järjestelyt niin, että järjestys ja turvallisuus voidaan säilyttää. Koska poliisin voimavarat eivät riitä eikä poliisin läsnäolo muutenkaan ole niissä yleensä luontevaa ja koska järjestyksen ylläpito järjestyksenvalvontalain tarkoittamissa tilaisuuksissa on perinteisesti kuulunut järjestysmiehille, voidaan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito tällaisissa tilaisuuksissa uskoa järjestyksenvalvojille. Valiokunta korosti, että järjestyksenvalvojen valtuudet liittyvät aina varta vasten järjestettyyn tilaisuuteen ja ovat sen vuoksi tapauskohtaisia ja ajallisesti rajallisia, vaikka näissä tilaisuuksissa heillä olisi itsenäinen oikeus käyttää voimakeinoja. Kiinniottoon ja säilöissäpitoon järjestyksenvalvoja voi ryhtyä vain silloin, kun se on muita henkilöitä tai omaisuutta uhkaavan vaaran vuoksi välttämätöntä eikä tilanne siedä odottaa poliisin toimenpiteitä. Edelleen valiokunta edellytti, että järjestyksenvalvoja saa tehtävänsä asianmukaisen koulutuksen ja että lupa toimia järjestyksenvalvojana on määräaikainen.

⁹³ HE 148/1998 vp

⁹⁴ HE 309/1993 vp s.47

Mielenkiintoiseksi tämän lausunnon tekee se, että samanaikaisesti turvattavia oikeushyviä ovat sekä häiriön aiheuttajan henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus sekä toisaalta muiden henkilökohtainen turvallisuus, joilla kaikilla on perustuslain suoja. Tässä ratkaisussa perustuslain 22 §:n julkiselle vallalle asettama velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen, joista yksi on perustuslain 7 §:n oikeus turvallisuuteen, katsottiin voimakkaammaksi kuin virkamieshallintoperiaate, jonka yhtenä tarkoituksena on rajoittaa julkisen vallan siirtämistä viranomaisilta yksityisille ja täällä tavoin taata yksilön oikeudet suhteessa julkiseen valtaan. Tuori on kritisoinut perustuslakivaliokunnan lausuntoa seuraavasti: "On syytä toivoa, että PeVL 44/1998 vp jää yksittäiseksi kannanotoksi eikä muodostu linjaratkaisuksi. Lausunto uhkaa romuttaa sen uuden perustuslain säätämisen yhteydessä viimeksi vahvistetun tulkintalinjan, joka on asettanut pidäkkeitä viranomaisorganisaation väkivaltamonopolin hajauttamiselle. Vastaavanlaisia yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä lainsäätäjän turvaamisvelvollisuuteen viittaavia perusteluja on näet aina tarjolla silloin, kun harkittavana on voimakeinojen käyttöoikeuden uskomisen muille kuin viranomaisille."⁹⁵

Tämä perustuslakivaliokunnan kannanotto loi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä uuden linjan suhteessa julkisen vallan, erityisesti voimakeinojen käyttöoikeuden luovuttamiseen yksityiselle, joskin tiukasti aikaan, paikkaan ja tilaisuuteen rajattuna. Perusteluna oli perustuslain julkiselle vallalle asettama velvollisuus taata kansalaisten turvallisuus. Lausunnon merkittävyys korostuu myös siksi, että se on annettu sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunta oli jo antanut mietintönsä uudesta perustuslaista, joten valiokunta on tietoisesti päätenyt aiemmasta tulkintalinjastaan poikkeavaan ratkaisuun⁹⁶.

3.3.2. Merkittävä julkisen vallan käyttö perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä uuden perustuslain voimassa ollessa

Hallituksen esityksen mukaan 124 §:n merkittävä julkinen valta tarkoittaa

⁹⁵ Tuori, LM 6-7/1999

⁹⁶ Perustuslakivaliokunnan tietoista tulkintakäytännön muutosta tässä ratkaisussa on korostettu myöhemmin annetussa lausunnossa PeVL 28/2001 vp, lausunto hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvapalveluista.

joko itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Merkittävä julkinen valta - käsitteen kahden kriteerin todellisen merkityssisällön selvittämiseksi olen tarkastellut muutamia, käsitykseni mukaan asian suhteen merkittävämpiä perustuslakivaliokunnan lausuntoja.

1. Julkinen valta itsenäiseen harkintaan perustuvana oikeutena käyttää voimakeinoja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä

Hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvapalveluista⁹⁷ annetussa lausunnossa (PeVL 28/2001) perustuslakivaliokunta käsitteli vartijoille annettavia toimivaltuuksia ja niiden suhdetta julkisen vallan käyttöön. Hallituksen esityksen mukaan vartijoilla on pääsääntöisesti samanlaiset valtuudet kuin kenellä tahansa yksityishenkilöllä on rikoslain 3 luvun 6 ja 7 §:n hätävarjelu-oikeuden ja pakkokeinolain (450/1987) 1 luvun 1 §:n jokamiehen kiinniotto-oikeuden perusteella. Jokamiehen oikeuksia laajempaa oikeutena vartijoilla on oikeus poistaa henkilö julkisrauhan suojaamalta alueelta sekä oikeus tehdä turvatarkastus jokamiehen kiinniotto-oikeuden käyttämisen yhteydessä. Jos poistettava henkilö yrittää estää poistamisen julkisrauhan suojaamalta alueelta tekemällä vastarintaa, vartijalla on oikeus käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita henkilön käyttäytymisen tai muiden seikkojen perusteella voidaan pitää puolustettavina. Turvatarkastuksella tarkoitetaan vartijan oikeutta tarkastaa kiinniotettu henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei hänellä ole esineitä tai aineita, jolla hän voisi aiheuttaa varaa itselle tai muille. Nämä molemmat toimivaltuudet tarkoittavat puuttumista niiden kohteeksi joutuneen henkilön perustuslailla suojattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, mihin ei saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

Valiokunta katsoi lausunnossaan, että vartioimisliiketoimintaa on kiistattomasti pidettävä perustuslaissa tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä, kun otetaan huomioon vartijoiden toimivaltuuksien ulottaminen julkisrauhan suojaamiin alueisiin. Valiokunta ei kuitenkaan pitänyt vartijoiden toimivaltuuksia ja voimankäyttöoikeuksia kokonaisuudessaan sellaisina, että niiden johdosta vartioimisliiketoiminta olisi

⁹⁷ HE 69/2001 vp

katsottava merkittävän julkisen vallan käyttämiseksi perustuslain 124 §:n merkityksessä, koska vartijoiden valtuudet pääosin ovat samat kuin kenellä tahansa yksityishenkilöllä.

Valiokunnan kannanoton mukaan jokamiehen oikeutta laajempi toimivaltuus poistaa henkilö julkisrauhan suojaamalta alueelta viimekädessä voimakeinoja käyttämällä ja oikeus tehdä kiinniotetulle henkilölle turvatarkastus eivät ole sellaisia erityisen olennaisia vallankäyttötapoja, joiden siirtäminen yksityiselle olisi perustuslain 124 §:n mukaan kielletty. Valiokunta viittasi aiemmin antamaansa lausuntoon⁹⁸ joka koski järjestyksenvalvojille annettua toimivaltuutta käyttää voimakeinoja. Tällöin toimivaltuuksien antaminen tavallisella lailla oli perusteltu sillä, että järjestyksenvalvojen valtuudet liittyvät aina varta vasten järjestettyyn tilaisuuteen ja ovat sen vuoksi tapauskohtaisia ja ajallisesti rajallisia. Vartijoiden osalta tilanne on toinen; toimivaltuuksien käyttämisen ei liity tapauskohtaisuutta tai ajallisia rajoituksia, vaan vartijat toimivat samoin valtuuksin jatkuvasti. Tästä huolimatta julkinen hallintotehtävä, joka sisälsi julkisen vallan käyttöä voimankäyttöoikeuden ja turvatarkastuksen tekemisen muodossa voitiin antaa yksityisen hoidettavaksi perustuslain 124 §:n estämättä. Valiokunta kuitenkin painotti, että perustuslaki estää varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisen.

Ensimmäisen kerran perustuslakivaliokunta on rajannut voimakeinojen käytön yksityistämisen ulkopuolelle merkittävän julkisen vallankäytön perusteella antaessaan lausunnon hallituksen esityksestä laiksi turvallisuuden edistämisestä yleisillä paikoilla⁹⁹ (järjestyslaki 612/2003). Esityksen mukaan järjestyslain tarkoituksena on koota yhteen asiaan liittyviä säännöksiä muusta lainsäädännöstä ja nykyisistä kuntien järjestyssäännöksistä. Tämän lakiesityksen mukaiset järjestyksenvalvojat olisivat vartioimisliikkeen palveluksessa olevia järjestyksenvalvojia, jotka poliisin tai lääninhallituksen antaman luvan perusteella ylläpitäisivät yleistä järjestystä ja turvallisuutta liikenneasemilla, kauppakeskuksissa tai joukkoliikenteen kulkuneuvoissa.

⁹⁸ PeVL 44/1998 vp

⁹⁹ HE 20/2002 vp, PeVL 20/2002 vp. Laki tuli voimaan 1.10.2003.

Valiokunta tähdensi, että vastuu yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta tulee kuulua poliisille ja järjestyksenvalvojien osuus tässä toiminnassa pitää jäädä vain avustavaksi ja täydentäväksi. Keskeiseksi kysymykseksi lausunnossa nousi se, tarkoittaako järjestyksenvalvojille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi annettavat tehtävät merkittävän julkisen vallan käyttämistä, mikä perustuslain 124 §:n mukaan olisi kiellettyä siirtää muulle kuin virkamiehelle.

Hallituksen esityksen mukaan järjestyksenvalvojilla olisi oikeus henkilön poistamiseen, kiinniottamiseen ja enintään neljän tunnin pituiseen säilöissäpitoon sekä oikeus suorittaa kiinnostamisen yhteydessä turvatarkastus.

Järjestyksenvalvojilla olisi toimivaltuuksia käyttäessään oikeus käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Valiokunta totesi, että järjestyksenvalvojilla ei tule olla merkittävästi toisenlaisia toimivaltuuksia, kuin vartijalla on yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain mukaan, koska silloin järjestyksenvalvojan toimivaltuudet tarkoittaisivat perustuslain vastaista poliisitoiminnan yksityistämistä. Tämä perusteella valiokunta edellytti, että säilöönottomahdollisuus on poistettava, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä. Myös järjestyksenvalvojille esityksen mukainen käskyvaltaoikeus, joka sisällöltään vastaisi poliisilain 26 §:n mukaista oikeutta antaa jokaista velvoittavia tarpeellisia käskyjä ja kieltoja, on perustuslain 124 §:n perusteella sellainen, jota ei voi säätää tavallisella lailla. Kiinniottamisvaltuus ja oikeus turvatarkastuksen suorittamiseen tulee niinkään olla vastaava, mitä vartijoilla on vartioimistehtävissään.

2. Merkittävä julkinen vallankäyttö puuttumalla muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä

Hallituksen esityksessä laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta¹⁰⁰ oli kyse mm. turvapaikanhakijoiden tai tilapäistä suojelua sodan tai muun katastrofin vuoksi tarvitsevien ihmisten vastaanoton järjestämisestä. Kiireellisestä vastaanotosta vastaavat järjestelykeskukset ja varsinaisten turvapaikanhakijoiden osalta

¹⁰⁰ HE 25/2001 vp

vastaanottokeskukset. Keskusten ylläpitäjänä voi olla valtio, kunta, kuntayhtymä tai yksityisoikeudellinen yhteisö. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossa (PeVL 18/2001 vp), että keskuksille kuuluu selkeästi julkisia hallintotehtäviä, kuten paluumuuttoavustusten ja toimeentulotuen myöntäminen ja itse vastaanoton järjestäminen, joten asiaa on tarkasteltava PeL 124 §:n kannalta. Koska esityksen mukaan keskuksille, myös yksityisille, kuuluu myös päättää paluumuuttoavustusten maksamisen keskeyttämisestä ja takaisin- perinnästä, on tämä toiminta sellaista merkittävää julkisen vallan käyttämistä, joka perustuslain 124 §:n perusteella voi kuulua vain viranomaisen tehtäviin eikä sitä ole mahdollista antaa yksityiselle. Valiokunta edellytti muutosta esitykseen tältä osin.

Lausunnossa hallituksen esityksestä Maaseutuviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi¹⁰¹ (PeVL 46/2001 vp) perustuslakivaliokunta otti kantaa kotirauhan piiriin ulottuvan toimivallan luovuttamiseen yksityiselle. Lakiesitys liittyy EU:n maatalouspolitiikkaan ja siihen kohdistettujen tukien käytön valvontaan. Lakiesityksen mukaan Maa- ja metsätalousministeriö nimeää toimielimen, jonka tehtävänä on mm. antaa Komissiolle todistus tilitietojen asianmukaisuudesta. Koska tarkastustoiminta on erityistä tilintarkastuksen ammattitaitoa vaativa tehtävä, katsottiin se tarkoituksenmukaiseksi antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Lakiesityksen mukaan tarkastus saadaan toimittaa myös asunnossa, jos on perusteltua syytä epäillä rikotun EU:n yhteisestä maatalouspolitiikasta annettuja säännöksiä ja lakeja. Valiokunta kuitenkin totesi hallituksen esityksestä antamassa lausunnossa, että asunnon tarkastamisvaltuus merkitsee oikeutta puuttua merkittäväällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan, mikä tarkoittaisi merkittävän julkisen vallan käyttämistä. Siksi säännös on poistettava tai muutettava siten, että asuntoon kohdistuvan tarkastuksen voi suorittaa vain viranomaisen.¹⁰² Valiokunta ei nähnyt PeL 124 §:n perusteella estettä sille, että yksityinen tilintarkastaja avustaa viranomaista tarkastuksen toimittamisessa.

¹⁰¹ HE 140/2001 vp

¹⁰² Kotirauhan suojaan ulottuvien tarkastusvaltuuksien luovuttamisen kieltämisestä yksityiselle annettu myös lausunto PeVL 48/2001 vp

Hallituksen esityksessä ajoneuvolain muuttamiseksi¹⁰³ yhtenä osana oli panna täytäntöön direktiivi, joka koski Euroopan yhteisössä liikennöivien hyötyajoneuvoja tienvarsitarkastuksia. Lakiesitys koski myös kaikkien ajoneuvojen liikennekelpoisuuden valvontaa tiellä. Ammatillisten ja teknisten erityispiirteiden vuoksi katsottiin tarkoituksenmukaiseksi, että tarkastuksen voi suorittaa viranomaisen valtuuttama alan asiantuntija, eli oikeudellisesti yksityishenkilö. Lakiehdotuksen mukaan asiantuntijan tulisi voida suorittaa tarkastus myös kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa (esim. autossa). Valiokunta totesi lausunnossa (PeVL 40/2002 vp), että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastusvaltuus merkitsee oikeutta puuttua merkittäväällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan eikä valtuudesta näin ollen voida säätää PeL 124 §:n vuoksi tavallisella lailla. Lausunto on yhdensuuntainen valokunnan aiemmin antamien lausuntojen PeVL 46/2001 vp ja 48/2001 vp kanssa.

3.3.3. Yhteenveto

Lausuntojen perusteella perustuslain 124 §:n kielto merkittävän julkisen vallan käytön luovuttamisesta suojaa erityisesti pakkoon perustuvalta puuttumiselta henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen sekä puuttumiselta kotirauhan suojan piiriin.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että sellaista perustuslain 124 §:n tarkoittamaa merkittävää julkisen vallan käyttöä, jonka siirtäminen viranomaisen ulkopuolelle on kiellettyä, on ainakin varsinaisen poliisitoiminnan yksityistäminen, henkilön vapauteen puuttuminen ottamalla tämä säilöön, itsenäiseen harkintaan perustuva voimakeinojen käyttäminen silloin, kun se merkittäväällä tavalla poikkeaa yksityisen henkilön oikeudesta hätävarjeluun tai jokamiehen kiinniotto-oikeuteen tai kun kyse on poliisilain mukaisesta käskyvallan luovuttamisesta.

Lausuntojen perustella voimakeinojen käyttöoikeus voidaan kuitenkin luovuttaa yksityiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä kun kyse on viranomaisen tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua tai järjestyksenvalvojalle, jos

¹⁰³ HE 141/2002 vp

voimankäyttöoikeudet liittyvät varta vasten järjestettyyn tilaisuuteen ja ovat siksi tapauskohtaisia ja myös ajallisesti rajallisia. Edellytyksenä tällöin on, että henkilö, jolle tämä oikeus voidaan antaa, on saanut asianmukaisen koulutuksen ja että hänelle on annettu määräaikainen lupa toimia järjestyksenvalvojana.

Perustuslakivaliokunnan lausunnoista on pääteltävissä myös se, että hallituksen esityksestä yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa lausunnossa¹⁰⁴ on määritelty se, missä kulkee merkittävän julkisen vallankäytön raja voimakeinojen käytön osalta. Myöhemmässä lausunnossa valiokunta on katsonut, että tätä voimakkaampi ja merkittävämpi toimivalta voimakeinojen käyttöön olisi merkittävän julkisen vallan käyttämistä, jonka siirtäminen muulle kuin viranomaiselle on kielletty.

Merkittävää julkisen vallan käyttämistä puuttumalla ”muutoin merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin” on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan ainakin toiminta, joka antaisi toimivallan puuttua kotirauhan suojan piiriin tai päättää taloudellisesta etuudesta yksilön edun vastaisesti. Koska perustuslaki on vielä suhteellisen uusi, perustuslakivaliokunnan lausunnot eivät anna tyhjentävää vastausta siihen, mitä muutoin merkittävällä tavalla puuttumisella tarkoitetaan. Selvää on kuitenkin se, että suojeltavia oikeushyviä henkilökohtaisen koskemattomuuden lisäksi ovat myös kotirauha ja taloudelliset edut. Puuttumisen tekee merkittäväksi se, että julkisen vallan käyttö tapahtuu yksilön edun vastaisesti.

Merkittävän julkisen vallan siirron kielto sitoo sekä siirtopäätöstä harkitsevaa viranomaista että lainsäätäjää, joten tällaisen tehtävän siirtäminen ei ole mahdollista edes lain tasoisella säädöksellä. Yksi perusoikeuksien yleisistä rajoituskriteereistä on se, että tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta¹⁰⁵. Merkittävä julkinen valta toimintakäsitteenä voitaisiin määritellä myös toimenpiteeksi, jonka rajoitus ulottuu perusoikeuksien ytimeen.

¹⁰⁴ PeVL 28/2001 vp

¹⁰⁵ Jyränki 2000, s. 295

3.4. Viranomaisen käsitteenä PeL 124 §:ssä

Merkittävä julkisen vallan käyttö on perustuslain mukaan rajattu vain viranomaiselle. Mitä tässä yhteydessä tarkoitetaan viranomaisella, jolla ainoastaan on oikeus suorittaa merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä? Laajasti ottaen viranomaisella tarkoitetaan julkisia tehtäviä hoitavaa julkisyhteisön toimielintä, joka voi tehtävissään käyttää itsenäistä päätösvaltaa¹⁰⁶. Viranomaisen tehtävät taas jakautuvat viroiksi, jotka ovat erillisellä hallintopäätöksellä erityisessä järjestyksessä perustettuja pysyväisluontoisia tehtäväkokonaisuuksia, joita toteuttaa virkamiehet. Virkaan liittyvät tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä, jotka voivat sisältää julkisen vallan käyttämistä. Vastapainona julkisen vallan käytölle viran hoidosta vastaavalla virkamiehellä on erityinen virkavastuu, joka ilmenee virkamiesoikeudellisena virkavastuuna, rikosoikeudellisena virkavastuuna sekä vahingonkorvausvastuuna.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän suorittaja ei tarvitse välttämättä olla viranomainen, jos laissa mainitut edellytykset täyttyvät ja ellei kyse ole merkittävän julkisen vallan käyttämisestä. Jos muulle kuin viranomaiselle siirretty tehtävä kuitenkin merkitsee julkisen vallan käyttämistä on perustuslakivaliokunnan mukaan erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat rikoslain mielessä virkamiehiä. Tällä tavoin rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu huomattavasti virkamiehiä laajemmalle ja on riippuvainen tehtävän laadusta, ei tehtävän suorittajan muodollisesta asemasta. Kääntäen ilmaistuna; julkisen vallan käyttäminen ei itsestään selvästi osoita sitä, että kyse olisi virkamiehen suorittamasta toiminnasta.

Myös vahingonkorvausvastuu on ulotettu laajemmalle kuin virkamiesasemaan. Vastuusta virkatoiminnassa säädetään PeL 118 §:ssä. Säännöksellä täydennetään PeL 2.3 §:n oikeusvaltiollista periaatetta ja toteutetaan virkamiehen vastuusäännöstö¹⁰⁷. Säännöksen 3 momentissa virkamies ja muu julkista tehtävää hoitava henkilö rinnastetaan toisiinsa, kun kyse on tehtävän suorittajan vahingonkorvausvastuusta tai rikosoikeudellisesta vastuusta, mikä on syntynyt lainvastaisen toiminnan tai laiminlyönnin seurauksena. Säännöksellä taataan, että

¹⁰⁶ Husa, Pohjolainen 2002, s. 275

¹⁰⁷ KM 1997:13, s. 306, myös Saraviita 2000, s. 555

tehtävän kohteena olevan mahdollisuus vahingonkorvaukseen ei ole riippuvainen julkisen tehtävän suorittajan oikeudellisesta asemasta. Oikeuteen saada vahingonkorvausta riittää se, että vahinko on syntynyt julkisen tehtävä hoitamisessa. Lailla voidaan säätää, että vahingonkorvausvaade on ensisijaisesti kohdistettava julkisyhteisöön¹⁰⁸.

Sekä vahingonkorvausvastuu että rikosoikeudellinen virkavastuu on edellä olevan perusteella ulotettu virkamiesasemaa ulommaksi ja liitetty vain tehtävän julkiseen luonteeseen eikä tekijän oikeudelliseen asemaan. Kuitenkaan nämäkään oikeusturvatakeet eivät ole riittäviä, kun kyse on merkittävän julkisen vallan käyttämisestä, eikä näiden takeiden olemassaololla voi perustella merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävän tehtävän siirtämistä viranomaisen ulkopuolelle. Merkittävän julkisen vallankäytön siirtokiellolla on pyritty siihen, että viranomaistoiminnan ydin säilyy ainoastaan viranomaisella, jonka tehtävät hoitaa virkamiesasemassa oleva henkilö. Ei riitä, että näiden tehtävien hoitaja olisi rikosoikeudellisesti virkamiesasemassa ja vahingonkorvausvastuussa, vaan tehtävän suorittajan oikeudellinen asema on oltava virkamies. Olennaista on pelkästään se, sisältääkö tehtävä merkittävää julkisen vallan käyttöä ja jos sisältää, tehtävä voidaan antaa vain viranomaisen hoidettavaksi.

3.5. Julkisen hallintotehtävän siirtämisen edellytykset

3.5.1. Edellytyksenä lailla tai lain nojalla säätäminen

Perusedellytyksenä julkisen hallintotehtävän siirtämiselle muulle kuin viranomaiselle on se, että siirtäminen tapahtuu lailla tai lain nojalla. Vaatimus lakitason säädösperustasta sitoo lainsäätäjää. Lakivaraus viittaa perustuslain 2 §:n oikeusvaltioperiaatteeseen, minkä mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tällä tavoin lainalaisuusperiaatteen pohjalta jo aiemmin muotoutunut tulkinta siitä, että julkisen hallintotehtävän siirtäminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle voi tapahtua vain lailla tai lain nojalla, on uudessa perustuslaissa ”kirjoitettu auki”. Julkisen hallintotehtävän siirtämisen mahdollisuus vain lailla tai lain nojalla korostaa

¹⁰⁸ KM 1997:13, s. 307

eduskunnan asemaa ja estää viranomaisen itsenäiseen harkintaan perustuvan tehtävän siirtämisen. Julkisyhteisöt eivät voi rajoituksetta esimerkiksi solmia sellaisia sopimuksia, jotka merkitsisivät julkisen hallintotehtävän tai julkisen vallan siirtämistä yksityiselle taholle.

("julkisen vallan myynnin kiellon periaate"¹⁰⁹) Tästä on johdettavissa, että "julkista vallankäyttöä sisältävän toiminnan yksityistäminen ei voi perustua tulkintaan, vaan se edellyttää nimenomaisen laissa mainitun perusteen"¹¹⁰.

Hallituksen esityksen mukaan hallintotehtävän siirtäminen tulee ensisijaisesti tapahtua eduskuntalain tasoisella säädöksellä. Koska julkisten, erityisesti palveluluontoisten tehtävien hoitamisen järjestäminen vaatii joustavuutta eikä näiden tehtävien sääntelyn tavoitteiden kannalta ole tarpeellista edellyttää yksityiskohtaista lain tasoista sääntelyä, voidaan tehtävien siirtäminen säätää tai päättää esityksen mukaan myös lain nojalla. Edellytyksenä on kuitenkin, että tehtävän antamiseen oikeuttava toimivalta perustuu eduskuntalakiin.¹¹¹ Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan "yksityiselle voidaan antaa asetuksella lähinnä vain viranomaista avustavia epäitsenäisiä tehtäviä, koska tehtävän antaminen ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia"¹¹². Tästä on pääteltävissä, että myös sääntelymuotoon ja asteeseen vaikuttaa ensisijaisesti tehtävien sisältämä julkisen vallan määrä ja sitä kautta toiminnan kohteena olevan oikeusturvavaatimukset. Tehtävän siirtäminen lain nojalla tulee kysymyksen lähinnä silloin, kun tehtävä ei sisällä julkisen vallan käyttöä.

3.5.2. Tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus luovuttamisen edellytyksinä

Tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuusarviointi on tehtävä kahdesta suunnasta: sekä viranomaisen että asiakaskunnan näkökulmasta. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee komiteamietinnön mukaan ottaa huomioon sekä hallinnon tehokkuus että muut hallinnon sisäiset tarpeet, mutta erityisesti tulee kiinnittää huomiota palveluita vastaanottavien yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin¹¹³.

¹⁰⁹ Husa, Pohjolainen 2002, s. 67

¹¹⁰ Husa, Pohjolainen 2002, s. 67

¹¹¹ HE 1/1998 vp s. 179

¹¹² PeVL 48/2001 vp

¹¹³ KM 1997:13, s. 316

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan katsonut, että tehtävän hoitaminen muun kuin viranomaisen toimesta on tarkoituksenmukaista mm. silloin kun toiminnalla on joku erityisluonne¹¹⁴ tai kun tehtävän hoitaminen vaatii erityistä ammattitaitoa tai erityisosaamista¹¹⁵, kuten taloudellista tai teknistä ammattitaitoa. Tehtävän luovuttamisen tarkoituksenmukaisuutta tehtävän laadun tai sen vaatiman erityisosaamisen vuoksi voidaan perustella sekä hallinnon että asiakaan näkökulmasta; hallinnon kannalta on edullista, että erityisosaamista vaativa, kohtuullisen suppea-alainen tehtävä voidaan siirtää yksityisen hoidettavaksi ja samalla taata asiakkaalle sen asiantunteva käsittely.

Lausunnossa esityksestä laiksi yksityisistä turvapalveluista¹¹⁶ perustuslakivaliokunta arvioi tarkoituksenmukaisuutta sen perusteella, että yksityisiä turvapalveluita tarvitaan täydentämään poliisin ja muiden viranomaisten toimintaa, mutta päävastuun yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä tulee jäädä poliisille ja muille viranomaisille. Tehtävän siirtämisen edellytyksenä oli, että jyrkimmät vartijan toimivaltuudet ja ankarimmat voimankäyttöoikeudet mahdollistetaan vain niissä tapauksissa, kun niihin turvautuminen poliisin toimenpiteitä odottamatta on välttämätöntä esimerkiksi muille henkilöille tai omaisuudelle aiheutuvan välittömän vakavan vaaran vuoksi. Tässä lausunnossa tehtävän luovuttaminen katsottiin viranomaisten kannalta tarkoituksenmukaiseksi, mutta tehtävän luonteen ja perusoikeuksiin ulottuvan toimivaltuuden vuoksi vain tarkkojen edellytysten täytyessä.

Tarkoituksenmukaisuusperuste ei ole voimakkaampi kuin perusoikeuksien toteutuminen tai oikeusturva, joten tarkoituksenmukaisuusperusteella näitä ei voi sivuuttaa. Tarkoituksenmukaisuuskriteeri täyttyy siten herkemmin sellaisten tehtävien kohdalla, joiden hoitamisessa ei ole kysymys yksilön etua tai oikeutta koskevasta päätöksenteosta, vaan lähinnä palveluiden tuottamisesta¹¹⁷.

¹¹⁴ PeVL 2/2001 vp: "Vientitakuutoiminnan hoitaminen yhtiömuodossa on valiokunnan mielestä tarkoituksenmukainen järjestely ennen muuta toiminnan erityisluonteen vuoksi"

¹¹⁵ PeVL 46/2001 vp, 19/2002 vp

¹¹⁶ PeVL 28/2001 vp

¹¹⁷ PeVL 2/2002 vp, HE 1/1998 vp s.179

Tarkoituksenmukaisuutta asiakkaan näkökulmasta on perusteltu ainakin sillä, että luovuttamalla tehtävän hoitaminen yksityiselle on helpotettu palvelun saatavuutta¹¹⁸. Myös mm. meripelastustoimintaan liittyvän etsinnän ja pelastustoimen osittainen luovuttaminen vapaaehtoisille yhdistyksille on katsottu asiakkaiden kannalta tarkoituksenmukaiseksi ja perustelluksi, erityisesti kun kyse on tosiasiallisesta toiminasta ihmishenkien pelastamiseksi¹¹⁹. Tarkoituksenmukaisuus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää hallituksen esityksen¹²⁰ mukaan tapauskohtaisesti arvioitavaksi.

3.5.3. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksien turvaaminen

Hallituksen esityksen mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia on tulkittava yhdessä perustuslain 21 §:n ja muiden perusoikeussäännösten kanssa. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakiin lisättiin oikeusturvaa perusoikeutena sääntelevä PeL 21 §. Perustuslain 21 § sisältää säännökset jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeudesta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi¹²¹. Säännös sisältää myös lainsäätäjälle asetetun velvollisuuden turvata hyvän hallinnon takeet lailla¹²².

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamisen vaatimuksella pyritään siihen, että yksityisen ihmisen asema tai oikeudet eivät saa huonontua, vaikka julkinen hallintotehtävä annetaan yksityisen hoidettavaksi. Perusoikeuksien suojaan kuuluvat perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan riittävänä pidettävät oikeusturvajärjestelyt, joihin kuuluvat huolehtiminen perusoikeuksiin puuttumiseen valtuuksia saavien henkilöiden asiantuntemuksesta, valvonnasta ja vastuusta sekä

¹¹⁸ PeVL19/2002 vp

¹¹⁹ PeVL 24/2001 vp

¹²⁰ HE 1/1998 vp s.179

¹²¹ HE 1/1998 vp s. 80

¹²² Lausunnossa hallituksen esityksestä radiolaiksi (PeVL 26/2001 vp) perustuslakivaliokunta katsoi, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset on turvattava säännösperusteisesti. Sen vuoksi lakiin tuli lisätä säännökset hallintomenettelystä, viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja viranomaistoiminnassa käytettävästä kielestä.

siitä, että valtuuksien rajat ovat tarkoin määritelty. Virkamiesten hoitaessa tehtävää, asiantuntemukseen, valvontaan ja vastuuseen liittyvät vaatimukset katsotaan asianmukaisesti täytetyksi virkavastuun kautta¹²³. Julkista valtaa sisältävän tehtävän yksityiselle antamisen edellytyksenä on, että niitä hoitavat henkilöt ovat rikosoikeudellisessa virkavastuussa, mikä osaltaan lisää asiakkaan oikeusturvaa ja asettaa tehtäviä hoitavan korostettuun vastuuseen.

Perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan pelkästään tosiasialliseksi toiminnaksi katsottavassa tehtävässä perusoikeuksien, oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen voidaan tosiasiallisessa toiminnassa huolehtia sääntelyn tarkkuudella ja henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden määrittelyn avulla¹²⁴. Samoin on silloin, kun on kyse epäitsenäisestä apuna toimimisesta¹²⁵.

Hyvästä hallinnosta ei ollut lakitasoista sääntelyä perustuslakia säädettäessä. Vasta vuoden 2004 alusta voimaan tulleessa hallintolaissa (434/2003) hyvää hallintoa koskevat perussäännökset tulivat ensi kertaa lakitasoisiksi säädöksiksi. Hallintolaki korvaa hallintomenettelylain, lain asiakirjain lähettämisestä (74/1954) sekä lain tiedoksiannosta hallintoasioissa (232/1966). Uuden hallintolain tavoitteena oli vastata perustuslain lainsäätäjälle asettamaan velvollisuuteen hyvän hallinnon lakitasoisesta sääntelystä sekä vastata niihin julkisen sektorin yksityistämisen mukanaan tuomiin rakenteellisiin muutoksiin, jotka ovat johtaneet siihen, että hallinnollista päätöksentekoa on siirtynyt enenevässä määrin varsinaiselta viranomaiskoneistolta välilliseen julkiseen hallintoon ja julkisia tehtäviä hoitaville yksityisille. Rakenteelliset muutokset ovat johtaneet siihen, että hallintomenettelylain mukaisia hallintoasioita on siirtynyt sen välittömän soveltamisalan ulkopuolelle¹²⁶. Myös toimintatavoissa tapahtunut muutos eli hallinnollisten päätöksenteon siirtäminen viranomaiselta yksityiselle sopimusperusteisesti, on jättänyt sopimusmenettelyn yleensä hallintomenettelylain soveltamisalan ulkopuolelle.¹²⁷

¹²³ HE 1/1998 vp s.179

¹²⁴ PeVL 24/2001 vp

¹²⁵ PeVL 52/2001 vp

¹²⁶ Niemivuo, Keravuori 2003 s. 2

¹²⁷ Vuoden 1983 alusta saakka voimassa ollut hallintomenettelylakia (598/1982) on sovellettu hallintoasian käsittelyyn viranomaisessa. Lain soveltamisalan ulkopuolelle ovat jääneet lainkäyttö- ja lainsäädäntöasiat sekä julkisyhteisöjen tekemät oikeustoimet samoin kuin esitutkinta rikosasioissa, poliisitutkinta ja ulosottomenettely. Myös tosiasialliseen hallintoon liittyvät toimet ovat kuuluneet hallintomenettelylain soveltamisalan ulkopuolelle.

Hallintolain soveltamisala on laajempi kuin hallintomenettelylain soveltamisala oli. Hallintolakia sovelletaan yleislakina valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavalan presidentin kansliassa. Näiden lisäksi hallintolaki tulee sovellettavaksi valtion liikelaitoksissa, julkioikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (HalL 2§). Soveltamisalan ulkopuolelle jäävät lainkäyttö, esitutkinta, poliisitutkinta ja ulosotto (HalL 4§). Hallintolain soveltamisala on hallintomenettelylakia laajempi myös siten, että siinä ei säädetä pelkästään muodolliseen ratkaisutoimeen päättyvästä menettelystä vaan myös asian vireilletuloa edeltävistä ja päätöksen antamisen jälkeisistä toimista.

Hallintolain hyvän hallinnon perusteita sovelletaan viranomaistoimintaan yleisesti, niin hallinnollisessa päätöksenteossa kuin sellaisessa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvässä toiminnassa, jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia eli tosiasiallisessa hallintotoiminnassa¹²⁸. Tosiasiallinen hallintotoiminta voi sisältää myös julkisen vallan käyttämistä esimerkiksi yksityisiin kohdistuvien käskyjen tai kieltojen antamisena taikka niitä edeltävinä käsittelytoimina, kuten esimerkiksi poliisitoiminnassa¹²⁹.

Kun julkinen hallintotehtävä annetaan PeL 124 §:n mukaisesti lailla tai lain nojalla muille kuin viranomaisille, riippuu hallintolain soveltamisen laajuus hallintotehtävän luonteesta. Hallintolain kannalta olennaista ei ole tehtävää hoitavan organisaatiomuoto, vaan hoidettavan tehtävän luonne¹³⁰. Hallintolakia sovelletaan kokonaisuudessaan (3-11 luvut) silloin kun julkisen hallintotehtävän hoitamisessa on kyse hallintoasioiden käsittelystä ja hallintopäätösten tekemisestä. Muussa tapauksessa hallintolain merkitys rajoittuisi hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseen¹³¹. Hallintolain hyvän hallinnon perusteet ovat hallinnon oikeusperiaatteet (6 §), palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (7 §), neuvonta (8 §), hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §) ja viranomaisten yhteistyö (10 §). Käsittelen näitä periaatteita tarkemmin luvussa 5.1.

¹²⁸ HE 72/2002 vp s. 45

¹²⁹ Niemivuo, Keravuori 2003, s. 100

¹³⁰ Niemivuo, Keravuori 2003, s. 111

¹³¹ HE 72/2002 vp s. 49

3.5.4 Harkintaprosessin kulku

Julkisten palveluiden siirtämistä yksityiselle harkitsevan viranomaisen tehtävänä on arvioida, täytyvätkö PeL 124 §:n ehdot kyseisen tehtävän kohdalla. Tällöin ensimmäiseksi kriteeriksi nousee tehtävän luonne ja sen sisältämä julkinen valta tai merkittävä julkinen valta. Jos on tulkittavissa, että tehtävä sisältää merkittävää julkista valtaa, siirtäminen on jo sillä perusteella kielletty. Jos siirrettävä tehtävä on muu julkinen hallintotehtävä tai julkinen palvelutehtävä, on varmistauduttava, että tehtävän siirtämisestä on olemassa laintasoinen säädös, mikäli kyseessä on tehtävä, joka sisältää julkisen vallan käyttämistä. Lain nojalla siirtäminen on mahdollista lähinnä silloin, kun julkinen hallintotehtävä ei sisällä julkisen vallan käyttämistä, vaan kyse on lähinnä tosiasiallisesta toiminnasta tai palvelutehtävästä.

Jos siirtämisen mahdollistava laki on olemassa, on lisäksi varmistauduttava siitä, että tehtävän hoitamisessa täyttyvät seuraavat kriteerit: 1) siirtäminen on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, 2) tehtävän luovuttaminen ei vaaranna perusoikeuksia oikeusturvaa ja hyvän hallinnon vaatimuksia. Molempia kriteeriä on harkittava oikeudellisina kriteereinä. Vasta kun kaikki edellytykset täyttyvät, on tehtävä mahdollista luovuttaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi.

3.6. Yhteenveto

Perustuslain 124 §:n lähtökohtana on rajoittaa julkisten tehtävien siirtämistä yksityiselle ja jättää kansalaisten oikeusasemaan merkittävällä tavalla puuttuvan toiminnan viranomaisten hoidettavaksi, jolloin kansalaisen oikeusasema hallinnollisten säännösten noudattamisen ja virkavastuun kautta on parhaiten turvattu. Lain ”henki” siis toteuttaa jo paljon aiemminkin oikeusjärjestykseen kuulumatta valtiosääntöoikeudellista virkamieshallintoperiaatetta. Tehtävän luovuttamisen mahdollisuus vain lailla tai lain nojalla puolestaan toteuttaa lainalaisuusperiaatetta, joka perustuslaissa on turvattu moninkertaisesti.

Tehtävien siirtämismahdollisuus yksityiselle laissa rajatuin edellytyksin tarkoittaa sitä, että aiemmin selkeästi erillään olleiden julkisen ja yksityisen oikeussubjektin raja on hämärtynyt. Yksityinen voi toimia julkisessa tehtävässä, mutta tällöin hänen on

noudatettava niitä edellytyksiä, jotka liittyvät perinteisesti julkiseen hallintoon, kuten noudatettava hyvän hallinnon periaatetta ja huolehdittava siitä, että asiakkaan oikeusturva ei heikkene. Toimiessaan julkista valtaa sisältävässä tehtävässä hän on myös rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Tällä tavoin perustuslain säännökset ja periaatteet voivat ulottua yksityisoikeudellisen yhteisön tai yksityisen harjoittamaan toimintaan, mihin hallinto-oikeudellinen säännöstö ei muutoin ulottuisi¹³².

Siirtopäätöstä harkitsevan viranomaiselle jää huomattava vastuu silloin, kun tehtävän luovuttaminen lain tai lain nojalla on mahdollista; etenkin kun kyse on ennen perustuslakia säädetyistä laista jota on tulkittava uuden perustuslain mukaisesti. Viranomaisen on harkittava onko kyse julkisesta hallintotehtävästä, julkista valtaa sisältävästä tehtävästä vai merkittävää julkista valtaa sisältävästä tehtävästä ja täytyvätkö lakivaatimuksen lisäksi muut perustuslain 124 §:n siirtämisen edellytykset, jotka sanamuodon mukaan eivät välttämättä ole yksiselitteisiä. Näitä edellytyksiä on peilattava suoraan kyseiseen tehtävään ja vain sen kautta edellytysten täytyminen tai täyttymättä jääminen on ratkaistavissa. Perustuslain 124 §:n edellytysten tosiasiallinen sisältö täsmentyy vasta ajan kuluessa perustuslakivaliokunnan antamien lausuntojen kautta.

¹³² Husa, Pohjolainen 2002, s. 68

4. ERITYISIEN POLIISIVALTUUKSIEN ANTAMINEN YKSITYISELLE

4.1 Erityiset poliisivaltuudet ja hallintokäytäntö

Säännös erityisistä poliisivaltuuksista on poliisilain 8 §:ssä:

”Sisäasiainministeriö voi antaa koko maassa ja lääninhallitus läänissä nimetyille henkilöille sellaisia tämän lain mukaisia poliisivaltuuksia, joita tämä määrätyssä tehtävässään tarvitsee.

Valtuudet tämän lain mukaisten voimakeinojen käyttämiseen voidaan antaa kuitenkin vain nimetyille virkamiehelle. Lisäksi valtuudet esitutkinnan suorittamiseen voi antaa vain sisäasiainministeriö virkamiehelle valtuuksien antamispäätöksessä mainittavien, hänen oman hallinnonalaansa liittyvien rikosten tutkintaa varten.

Poliisivaltuuksien antajan on valvottava, että valtuuksia käytetään asianmukaisesti.”

Poliisiasetuksen (1995/1112) 17 §:ssä säädetään erityisien poliisivaltuuksien saajan henkilökortista:

Poliisilain 8 §:n mukaiset erityiset poliisivaltuudet saaneelle on annettava henkilökortti, jossa on mainittava henkilötietojen ohella toimialue, voimassaoloaika ja valtuuksien laajuus sekä velvollisuudesta esittää se, kun se tehtävää vaarantamatta on mahdollista.

Poliisilain 54 §:n mukaan sisäasiainministeriö voi antaa tarkempia määräyksiä poliisivaltuuksien myöntämisestä. Tämän lain nojalla sisäasiainministeriö on antanut 24.11.1999 määräyksen erityisien poliisivaltuuksien myöntämisestä¹³³.

Poliisilain 8 § luo toimivallan lääninhallituksille ja sisäasiainministeriölle antaa poliisille kuuluvia poliisivaltuuksia rajoitetusti määrättyjä tehtäviä varten poliisin henkilöstöön kuuluvalla muulle kuin poliisimiehelle, muun hallinnonalan henkilöstöön kuuluvalla sekä myös yksityiselle henkilölle¹³⁴. Hallituksen esityksen mukaan poliisilain 8 §:n perusteella ei ole tarkoitettu myöntää henkilölle poliisimiehen asemaa, oli hän sitten virkamies tai yksityinen henkilö, vaan ainoastaan tapauskohtaisesti harkittava osa poliisimiehelle poliisilain mukaan kuuluvista

¹³³ Dnro SM-1999-1168/Tu-412

¹³⁴ HE 57/1994 vp s.19

toimivaltuuksista¹³⁵. Harkintavalta poliisivaltuuksien myöntämisessä on sidottu siihen, millaisia toimivaltuuksia henkilön voidaan tehtävässään tarvitsevan. Poliisivaltuuksilla tässä yhteydessä tarkoitetaan siis poliisin toimivaltuuksia eli niitä oikeusjärjestyksen sallimia keinoja, joita poliisi voi käyttää toimivantapiiriinsa kuuluvan tehtävän hoitamiseksi.

Hallituksen esityksessä perusteltiin erityisien poliisivaltuuksien säilyttämistä poliisilaissa tarkoituksenmukaisuussyillä, koska eräiden järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä huolehtivien viranomaisten, kuten riistanvalvojien ja valtionrautateiden konduktöörin järjestyksen ylläpitotehtävien siirtäminen poliisille ei ole mahdollista. Toinen peruste oli se, että erityisien poliisivaltuuksien vähentäminen saattaisi heikentää rikostorjuntaa ja vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta, koska myös yksityishenkilöllä on eräitä tehtäviä, joihin liittyy vastuu järjestyksen ylläpitämisestä.¹³⁶

PoL 8 §:n mukaan poliisivaltuudet on jaettavissa kahteen ryhmään saajan virkamiesoikeudellisen aseman perusteella;

- 1) poliisivaltuuksiin, jotka voidaan antaa sekä virkamiesasemassa olevalle että yksityiselle henkilölle (PoL 8 §:n 1 momentti) ja
- 2) poliisivaltuuksiin, jotka voidaan antaa pelkästään virkamiesasemassa olevalle henkilölle (PoL 8§:n 2 momentti)

Yksityiselle henkilölle annettavissa olevat poliisivaltuudet on rajattu vain poliisilain mukaisiin toimivaltuuksiin. Vuodelta 1986 olevan parlamentaarisen poliisikomitean mietinnön¹³⁷ mukaan poliisilain (84/1966) 3 § 2 momentin mukaisia poliisivaltuuksia, joita tuolloin kutsuttiin rajoitetuiksi poliisivaltuuksiksi, oli käytännössä myönnetty muille kuin virkamiehille ainoastaan järjestyksen ylläpitämiseen yksityiseen

¹³⁵ HE 57/1994 vp s. 37

¹³⁶ Ennen nykyisin voimassa olevaa poliisilakia erityisistä poliisivaltuuksista säädettiin poliisilain (84/1966) 3 § 2 momentissa ja poliisiasetuksen (29.12.1988) 69 §:ssä. Säännöksen mukaan lääninhallitus voi antaa määrätyille henkilöille poliisivaltuuksia sen mukaan kuin asetuksella säädetään. Lääninhallituksen toimesta tapahtuva poliisivaltuuksien antaminen edellytti siis tehtävän määrittelemistä asetuksentasoisessa säädöksessä. Esitutinnan toimittamista varten poliisivaltuudet voi myöntää vain sisäasiainministeriö virkamiehelle hänen omaan hallinnonalaansa liittyvien rikosten tutkintaan. Tältä osin säännös pysyi sisällöllisesti samana. 30.9.1995 saakka voimassa ollut poliisilaki ei sisältänyt nimenomaista kieltoa voimakeinojen käyttöoikeuden luovuttamisesta rajoitettujen poliisivaltuuksien yhteydessä eikä säännöstä poliisivaltuuksien käytön valvonnasta. Myös poliisivaltuuksien myöntäjät oli määritelty lain sijasta poliisiasetuksessa

¹³⁷ KM 1986:16 s. 513

määräysvaltaan kuuluvalla alueella tai paikassa, joka ei ole julkinen tai jonne pääsyä voidaan rajoittaa ja jonne meneminen ei perustu velvollisuuteen, vaan vapaaehtoisuuteen. Perusteluna poliisivaltuuksien antamiselle oli, että ilman tällaista järjestelyä paikassa olevien henkilöiden turvallisuus olisi oleellisesti huonompi, koska valvonnan järjestämistä poliisin toimesta ei voida edellyttää eikä edes pitää mahdollisena.¹³⁸

Myöhemmin, lähinnä 1990-luvun lopulta alkaen, poliisilain 8 §:n mukaisia erityisiä poliisivaltuuksia on myönnetty myös mm. yksityisille vartioimisliikkeiden vartijoille päihtyneiden, pidätettyjen ja muilla perusteilla poliisin tiloissa säilytettävien henkilöiden vartiointitehtäviin, jolloin vartijoille on annettu erityinen poliisivaltuus turvallisuustarkastuksen tekemisen (PoL 22 §) ja vaarallisten aineiden ja esineiden pois ottamiseen (PoL 23 §). Tehtävän luovuttaminen liittyy vartiointiliikkeen ja kihlakunnan välillä tehtyyn sopimukseen. Tällöin ei ole enää kysymys paikasta, joka kuuluisi yksityiseen määräysvaltaan ja jonne meneminen on vapaaehtoista. Menettelyä ei ole perusteltavissa myöskään enää sillä, että kyse olisi paikasta, missä valvonnan järjestäminen poliisin tai poliisin palveluksessa olevan virkasuhteisen vartijavahtimestarin toimesta olisi mahdotonta. Menettelyä on perusteltu lähinnä taloudellisella tarkoituksenmukaisuudella sekä sillä, että tällä tavoin poliisin voimavarat voidaan kohdistaa poliisitoiminnan ydinalueelle antamalla vartiointitehtävä osittain ulkopuolisen hoidettavaksi.

Virkamiesasemassa olevalle henkilölle voidaan antaa poliisilain mukaan huomattavasti laajemmat poliisivaltuudet kuin yksityiselle. Virkamiehille on myönnetty poliisilain mukaisia erityisiä poliisivaltuuksia järjestyksen ylläpitämiseksi sekä esitutkintalain ja pakkokeinolain mukaisia poliisille kuuluvia toimivaltuuksia esitutkinnan suorittamiseksi. Esitutkinnalla tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on hankkia ja koota syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä tarvittava aineisto. Pakkokeinolain perusteella virkamiehelle, jolle on annettu erityiset poliisivaltuudet esitutkinnan suorittamista varten, voidaan antaa myös oikeus käyttää

¹³⁸ Lääninhallitukset ovat myöntäneet erityisiä poliisivaltuuksia lähinnä teollisuusalueiden, tavaratalojen, metsästyksen ja kalastuksen, satama-alueiden, leirintäalueiden puistojen ja muiden ulkoilualueiden valvontaan sekä haastemies- ja ulosottotehtävien hoitamista varten. Erityisiä poliisivaltuuksia saaneet ovat olleet enimmäkseen muita kuin virkamiehiä ja poliisivaltuudet on myönnetty määräajaksi, yleensä kahdeksi vuodeksi. KM 1986:16

pakkokeinoja siinä laajuudessa, mitä määräyksessä mainitaan (PKL 7 luvun 1 §:n 2 momentti). Poliisivaltuudet esitutkintaa varten voidaan kuitenkin antaa vain virkamiehelle tämän omaan hallinnonalaansa kuuluvien rikoksien tutkimiseksi. Virkamiehen omaan hallinnonalaan liittyvien rikosten esitutkinnan suorittamiseksi valtuuksia on myönnetty lähinnä Postin, Valtionrautateiden ja verohallinnon virkamiehille, kun kyseessä on ollut sellaisten rikosten tutkinta, joka vaatii poikkeuksellista asiantuntemusta¹³⁹. Poliisivaltuuksia on myönnetty myös kihlakuntien poliisilaitoksilla toimiville virkasuhteisille tutkintasihteereille ja vartijavahtimestareille poliisilain 10 §:n mukaiseen henkilöllisyyden selvittämiseen ja pakkokeinolain (450/87) 6 luvun 4 §:ssä tarkoitettujen henkilötuntomerkkien ottamiseen. Lisäksi erityisiä poliisivaltuuksia on annettu poliisin palveluksessa oleville virkasuhteisille vartijavahtimestareille, kun heille on annettu vapautensa menettäneiden vartiointi- ja kuljetustehtäviä poliisilaitoksen tilojen ulkopuolella. Virkamiehelle voidaan antaa myös toimivalta voimakeinojen käyttämiseen.

4.2 Poliisin toimivallasta

4.2.1. Toimivalta käsitteenä

Poliisilain 8 §:n perusteella annetut erityiset poliisivaltuudet merkitsevät sitä, että yksityinen henkilö saa toimivallan käyttää poliisivaltuuspäätöksessä mainittuja poliisilain mukaisia poliisivaltuuksia, vaikka hänelle valtuuspäätöksen perusteella ei tule poliisimiehen asemaa. Poliisin toimivalta perustuu poliisilakiin. Toimivallalla tarkoitetaan oikeutta ryhtyä kansalaisia koskeviin toimenpiteisiin tai oikeuden tehdä kansalaisia oikeudellisesti sitovia ratkaisuja. Toimivallan käyttäminen merkitsee julkisen vallan käyttämistä, jolloin se kohdistuu hallinnon ja yksityisen väliseen suhteeseen. Toimivalta määrittelee sen, miten laajasti ja millä tavoin yksityisen oikeussubjektin asemaan voidaan hallintotoimin vaikuttaa päättämällä tämän eduista, oikeuksista tai asettamalla velvollisuuksia tai rajoituksia.¹⁴⁰ Toimivalta voidaan määritellä myös seuraavasti¹⁴¹:

Toimivalta on lain normeihin perustuva mahdollisuus

¹³⁹ KM 1986:16, s. 102-103

¹⁴⁰ Mäenpää 2000, s. 238

¹⁴¹ Helminen, Kuusimäki, Salminen, s. 43

- 1) puuttua kansalaisen oikeusasemaan oikeudellisesti vaikuttavalla tavalla siitä riippumatta, merkitseekö ilman valtuutta puuttuminen rangaistavaa tekoa vai ei,
- 2) suorittaa muita toimenpiteitä, jotka ilman valtuutta olisivat rangaistavia ja
- 3) ratkaista hallintolupa-asioita

Poliisin toimivaltaa voidaan kuvata siten, että tiettyihin henkilön lailla suojattuihin oikeuksiin puuttuva toimenpide, joka muutoin olisi rangaistava teko, ei ole rangaistava jos toimenpide on välttämätöntä virkatehtävän hoitamiseksi, tekoon on laissa oleva oikeutus ja sen tekijänä on henkilö, jolle laki antaa oikeutuksen käyttää tätä toimivaltaa¹⁴².

Lainalaisuusperiaatteen mukaan toimivallan tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin eikä toimivaltaa voi perustaa hallinnollisiin normeihin. Lainsäätäjää määrää demokraattisessa päätöksenteossa viranomaisen tehtävät ja ne keinot, joiden perusteella viranomaisella on mahdollisuus mutta myös velvollisuus toimia. Ilman lain tasoista säännöstä viranomaisella ei ole oikeutta puuttua yksilön oikeusasemaan. Vaatimus lain tasoisesta säännöksestä rajoittaa hallinnon toimintaa sitomalla julkisen vallan käytön laissa määriteltyihin perusteisiin, mutta se korostaa myös viranomaistoiminnan ennakoitavuutta ja sidonnaisuutta etukäteen julkisesti ja demokraattisesti määriteltyihin oikeuksiin¹⁴³.

Poliisin toimivalta luo poliisimiehelle, ja erityisien poliisivaltuuksien kautta myös yksityiselle, oikeuden käyttää poliisin toimivaltuuksia eli toteuttaa tehtäväpiiriinsä kuuluvia tehtäviä niillä keinoilla, joihin laki antaa oikeutuksen. Toimivallan kannalta tarkasteltuna poliisilaki on lakisystemaattisesti koottu siten, että lain 1 § määrittelee poliisin tehtävät ja toimivaltapiirin, 7 ja 8 §:t määrittelevät sen, kenellä on oikeus käyttää poliisille kuuluvaa toimivaltaa ja poliisilain 2 ja 5 luvuissa ovat toimivaltuussäännökset, jotka osoittavat ne keinot, joita poliisi voi käyttää sille

¹⁴² Poliisin voimakkaimpana toimivaltuutena oleva voimakeinojen käyttö oli aiemmin rikoslaissa, mutta vuoden 1995 poliisilakiuudistuksessa se siirrettiin selkeäksi toimivaltuudeksi. Hallituksen esityksessä (57/1994) todetaan, että poliisin valtuutta puuttua kansalaisten perusoikeuksiin ei tule edes lakisystemaattisesti rinnastaa rangaistavien tekojen anteeksiantoperusteisiin. Käyttäessään sallittuja voimakeinoja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustamiseksi poliisi toimii lainmukaisesti.

asetetun tehtäväpiirin rajoissa. Toimivaltaa rajoittaa poliisilain 2-5 §:ssä olevat periaatteet, joita on tarkasteltava yhdessä toimivaltuussäännöksiensä kanssa.

Toimivaltuussäännökset eivät yksinään ilmaise poliisin toimivallan laajuutta. Osa toimivaltuussäännöksistä näyttävät yksistään tarkasteltuna antava miltei rajattoman vallan. Toiset toimivaltuussäännökset puolestaan asettavat toimivallan rajoituksia. Kaikessa poliisitoiminnassa on otettava huomioon myös toimivaltaa rajoittavat periaatteet, joista tärkein poliisitoiminnassa on suhteellisuusperiaate. Vasta kun toimivaltaa luovia ja toimivaltaa rajoittavia säännöksiä tulkitaan yhdessä ottaen huomioon rajoitusperiaatteet ja toimivaltaa muutoin ohjaavat säännökset, saadaan selville tosiasiallinen toimivalta. Tämä merkitsee sitä, että toimivaltaa ei voi perustaa yksinomaan toimivaltaa luovaan säännökseen. Toimivaltaa rajoittavat periaatteet toimivat myös ennakkolisina oikeusturvantakeina kuten lainalaisuusperiaatekin. (Toimivaltaa rajoittavista periaatteista tarkemmin luvussa 5.1.)

4.2.2. Toimivalta ja tehtäväpiiri

Poliisilain 1 § :n mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi on näitä tehtäviä hoitava yleisviranomainen, joskin poliisin tehtäviä voidaan lailla säätää myös puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen, tullin ja muiden viranomaisten suoritettavaksi¹⁴⁴. Poliisilain 1 § määrittelee sen tehtäväpiirin, jonka puitteissa poliisi voi käyttää sille poliisilaisissa annettuja valtuuksia, mutta se ei ole toimivaltaa luova säännös. Viranomaisen tehtävistä ei voi johtaa toimivaltaa julkisen vallan käyttöön

¹⁴³ Mäenpää 2000, s. 240

¹⁴⁴ Poliisilain 50 §:n mukaan poliisin tehtäviä voidaan lailla säätää puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen, tullin tai muun *viranomaisen* suoritettavaksi. Nämä viranomaiset ovat tärkeimmät yleistä järjestystä ja turvallisuutta ylläpitävät erityisviranomaiset. Säännökset näiden viranomaisten toimivallasta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä ovat kutakin viranomaista koskevassa lainsäädännössä; rajavirtoviranomaisten RvVL 320/1999, RvVA 321/1999, puolustusvoimien L 1251/1995, A 1344/1995 ja tulliviranomaisten TulliL 1466/1994, Tulli A 1543/1994. Näiden viranomaisten suorittamassa esitutkinnassa ja siihen liittyvien toimivaltuuksien käyttämisessä sovelletaan esitutkintalakia ja pakkokeinolakia. Nämä erityisviranomaiset suorittavat esitutkintaa omilla toimintasektoreillaan. Kyseisten viranomaisten toimivaltuudet eivät siis perustu erityisiin poliisivaltuuksiin, vaan omaan lainsäädäntöön. Viranomaisten poliisille annettavasta virka-avusta säädetään poliisilain 41 §:ssä.

mainittujen tehtävien suorittamiseen¹⁴⁵. Poliisin tehtävänmäärittely on kuitenkin lähtökohtana arvioitaessa poliisin toimenpiteiden sallittavuutta ja se muodostaa pohjan toimivaltasäännösten tulkinnaalle. Jos toimivaltaa käytetään tehtäväpiirin ulkopuolella, saattaa kysymyksessä olla oikeudenvastainen harkintavallan väärinkäyttö^{146, 147}.

4.2.3. Toimivaltuussäännökset

Poliisilain toimivaltuussäännöksillä tarkoitetaan toimivaltanormeja, jotka antavat poliisimiehelle oikeuden tai velvoittavat hänet suorittamaan jonkin tehtävän. Poliisilain 2 luku on otsikoitu nimellä ”toimivaltuussäännökset”, ikään kuin koko poliisin toimivaltaa koskeva sääntely olisi tässä luvussa. Kuitenkin poliisille toimivaltaa antavia normeja on tiedonhankintaa koskevassa poliisilain 3 luvussa¹⁴⁸, poliisitutkintaa koskevassa poliisilain 4 luvussa¹⁴⁹ ja erinäisissä säännöksissä poliisilain 5 luvussa¹⁵⁰.

Poliisimiehen toimivaltuudet eivät rajoitu vain poliisilain toimivaltuussäännöksiin. Poliisilain 7 §:n mukaan poliisimiehellä on tehtävänsä suorittaessa koko maassa tässä tai muussa laissa säädetyt poliisivaltuudet. Esimerkiksi säännökset poliisin tehtävistä ja toimivallasta rikosten selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi on annettu esitutkintalaissa ja pakkokeinolaissa sekä muussa niihin liittyvässä lainsäädännössä.

¹⁴⁵ Mäenpää 2000, s. 239

¹⁴⁶ Helminen, Kusimäki, Salminen 1999, s.19

¹⁴⁷ Ennen vuonna 1967 säädettyä poliisilakia poliisin toimivallan katsottiin perustuvan niin kutsuttuun yleis- ja erityisvaltuuteen. Poliisin yleisvaltuudella tarkoitettiin sitä, että ”poliisilla oli valta nimenomaiseen säädännäiseen lakiin perustuvan valtuussäännöksen puuttuessa kajoata hallintoalamaisen vapauspiiriin silloin, kun tällainen kajoaminen osoittautuu välttämättömäksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi” (Merikoski 1974 s.136) Toimivaltuus perustui tavanomaiseen oikeuteen ja se tuli ikään kuin tehtävän tavoitteen kautta ilman, että valtuutusta oli annettu lain tasoisella säädöksellä. Tosin yleisvaltuus oli toissijainen suhteessa erityisvaltuuteen. Yleisvaltuutuksen katsottiin sopivan huonosti yhteen oikeusjärjestykseen kuuluvan lainalaisuusperiaatteen kanssa ja vuoden 1967 säädetyssä poliisilaissa poliisin yleisvaltuuden tilalle säädettiin toimivaltasäännökset, joita myöhemmissä poliisilakiuudistuksissa on täydennetty. Enää vain harvoissa tilanteissa poliisin toimivalta voi perustua tavanomaiseen oikeuteen ja yleisesti tiedossa olevaan vakiintuneeseen poliisikäytäntöön. Tietystä tilanteesta toimivallan puutetta on täydennettävissä rikoslain oikeuttamisperusteilla, kuten hätävarjelulla ja pakkotilalla.

¹⁴⁸ Poliisille toimivaltaa luovia normeja ovat: tekninen valvonta (PoL 29 §), tarkkailu (PoL 30 §), tekninen tarkkailu (PoL 31 §), peitetoiminta (PoL 31 a §), valeosto (PoL 31 b §), televalvonta (PoL 31 c §)

¹⁴⁹ Saapumisvelvollisuus ja tutkinnan turvaaminen (PoL 39 §)

¹⁵⁰ Poliisille annettava virka-apu (PoL 41 §), avustamisvelvollisuus (PoL 45 §), teettämisoikeus (PoL 48 §)

Poliisin toiminta ei perustu jatkuvalle toimivaltuuksien käyttämiselle, vaan suurin osa tehtävistä hoidetaan ilman, että varsinaisiin toimivaltuuksiin on turvauduttava. Toimivaltuuksien olemassaolo turvaa sen, että toimivallan piiriin kuuluva tehtävä voidaan hoitaa viime kädessä voimatoimin, mihin kuitenkin suhteellisen harvoin joudutaan turvautumaan. Toimivaltuudet ja kohteena olevan henkilön tietoisuus niistä ovat ikään kuin tehosteita, joita poliisilla on mahdollisuus tarvittaessa käyttää laissa sille säädetyn tehtävän hoitamiseksi.¹⁵¹

Poliisin toimivaltuudet voidaan jakaa sen perusteella, mihin perusoikeuteen valtuussäännöksellä puututaan. Valtuussäännös saattaa oikeutta puuttumaan yhteen tai useampaan perusoikeuteen.¹⁵² Poliisilain toimivaltuussäännökset voidaan jakaa henkilön vapauteen kohdistuviin, kotirauhaan kohdistuviin ja omaisuuteen tai esineisiin kohdistuviin toimivaltuussäännöksiin. Henkilön vapauteen kohdistuvia poliisilain 2 luvun mukaisia toimivaltuuksia ovat esimerkiksi oikeus ottaa henkilö kiinni tämän itsensä suojelemiseksi (PoL 11 §), kotirauhan suojaamiseksi (PoL 14 §), rikoksilta ja häiriöltä suojaamiseksi (PoL 20 §) ja oikeus ottaa kiinni etsintäkuulutettu henkilö (PoL 12 §). Kiinniottamisen, pidättämisen, vangitsemisen tai säilöönoton yhteydessä poliisimiehellä on oikeus suorittaa turvallisuustarkastus. Poliisimiehellä on oikeus kohdistaa turvatarkastus myös oikeudenkäyntiin osallistuvaan ja tilaisuuden välittömässä läheisyydessä oleskelemaan henkilöön sekä heidän mukanaan oleviin tavaroihin tilaisuuteen osallistuvien turvallisuuden varmistamiseksi. Sama oikeus on erityistä suojelua edellyttävässä kokouksessa ja yleisötilaisuudessa (PoL 22 §).

Kotirauhaan kohdistuvia toimivaltuuksia ovat oikeus suorittaa etsintä kotirauhan piiriin kuuluvalla alueella kuulusteluun noudettavan henkilön tavoittamiseksi (PoL 13 §), poistaa henkilö kotirauhan piiriin kuluvalta alueelta kotirauhan suojaamiseksi (PoL 14 §), oikeus päästä asuntoon varassa olevan auttamiseksi tai kadonneen henkilön löytämiseksi (PoL 15 §) ja oikeus päästä kotirauhan piiriin kuuluvalla alueelle vaarallisen teon ja tapahtuman estämiseksi (PoL 16 §).

¹⁵¹ Helminen, Kuusimäki, Salminen 1999, s.44

¹⁵² HE 57/1994 vp s. 5

Omaisuuheen tai esineisiin kohdistuvia poliisilain mukaisia toimivaltuuksia ovat oikeus eristää, sulkea tai tyhjentää paikka tai alue (PoL 18 §) ja ottaa haltuun vaaralliset esineet ja aineet (PoL 23). Poliisilla on myös oikeus ottaa kiinni tai lopettaa vaaraa aiheuttava eläin (PoL 25). Muita toimivaltuuksia on oikeus väkijoukon hajottamiseen (PoL 19 §), oikeus kulkuneuvon pysäyttämiseen (PoL 21 §) ja oikeus saada henkilötiedot (PoL 10 §).

Poliisilain tiedonhankintaa koskevassa poliisilain 3 luvussa poliisille toimivaltaa luovia normeja ovat oikeus laissa säädetyillä edellytyksillä tekniseen valvontaan (PoL 29 §), tarkkailuun (PoL 30 §), tekniseen tarkkailuun (PoL 31 §), peitetoimintaan (PoL 31 a), valeostoon (PoL 31 b §) ja oikeus televalvontaan (PoL 31 c §).¹⁵³ Poliisilla on myös oikeus tietojen saantiin muilta viranomaisilta salassapitovelvollisuuden estämättä (PoL 35 §).

Poliisitutkintaa¹⁵⁴ sääntelevässä poliisilain 4 luvussa poliisille toimivaltaa luova säännös on saapumisvelvollisuutta ja tutkinnan turvaamista sääntelevä PoL 39 §. Säännöksessä mainituin edellytyksin poliisimiehellä on oikeus noutaa henkilö poliisitutkintaan, päästä paikkaan tai alueelle poliisitutkinnan suorittamiseksi, tarkastaa esineitä ja asiakirjoja, tehdä tutkinnan turvaamiseksi kokeita ja ottaa näytteitä tutkimuksia varten. Poliisilain 5 luvun erinäisissä säännöksissä säännellään poliisille annettavasta virka-avusta, joka on myös toimivaltaa luova normi

Voimakkaimpana poliisilain mukaisena toimivaltuutena on oikeus säännöksessä mainituin edellytyksin käyttää voimakeinoja virkatehtävän suorittamiseksi (PoL 27 §). Voimakeinojen käytön tarkoituksena on toimivaltaan kuuluvan tehtävän suorittamisen turvaaminen. Poliisin osalta toimivalta tehtävän suorittamiseen voi johtua poliisilaista, esitutkintalaista, pakkokeinolaista tai muustakin lainsäädännöstä, mutta erityisien poliisivaltuuksien perusteella toimivalla toimivalta on vain siihen, minkä tehtävän toteuttamisen hänelle on annettu poliisivaltuudet. Voimakeinosäännöstä kutsutaankin toisen asteen toimivaltasäännökseksi, koska se ei voi tulla kyseeseen itsenäisenä toimivaltana vaan edellyttää rinnalleen primääriä toimivaltasäännöstä, jonka nojalla

¹⁵³ Säännökset teknisestä tarkkailusta, peitetoiminnasta, valeostosta ja televalvonnasta on otettu poliisilakiin vuoden 2001 poliisilakiuudistuksen yhteydessä (SK 21/2001, HE 34/1999 vp)

toimenpiteen kohteena oleva on velvollinen alistumaan tietynlaiseen kohteluun. Ellei tämä alistu toimenpiteeseen ja poliisi kohtaa vastarintaa, on hänellä oikeus turvautua viime kädessä voimakeinoihin.¹⁵⁵

4.2.4. Toimivallan henkilöllinen ulottuvuus ja poliisivaltuudet

Poliisilain 7 § poliisivaltuuksista sääntelee sen, kenellä poliisin palveluksessa olevalla on oikeus käyttää poliisin toimivaltaa¹⁵⁶. Poliisilain lähtökohtana on, että poliisin henkilöstöön kuuluvalla on asemansa perusteella poliisivaltuudet, jos hän palvelee jossakin poliisiasetuksessa mainituissa poliisimiehen virassa¹⁵⁷. Poliisilain 7 §:n mukaan poliisimiehellä on tehtävänsä suorittaessaan koko maassa poliisilaissa tai muussa laissa säädetyt valtuudet.

Kun poliisilain toimivaltuusäännöksissä toimivalta annetaan poliisimiehelle, osoittaa se, että tietyn poliisille viranomaisena kuuluvan tehtävän suorittajan ja tehtävän edellyttämän toimivallan käyttäjän on oltava nimenomaan poliisimies¹⁵⁸. Säännöksissä toimivaltaa ilmaistaan ”poliisimiehellä on oikeus..” tai ”poliisilla on oikeus...”. Sana ”poliisi” tarkoittaa poliisia viranomaisena ja ”poliisimies” poliisin palveluksessa olevaa poliisin toimivaltuuksien käyttöön oikeutettua henkilöä, joka voi olla poliisin miehistöön, alipäällystöön tai päällystöön kuuluva. Tarkemmin ammattinimikkeittäin poliisimieskäsite on säännelty poliisiasetuksen (181/2001) 1 §:ssä. Ilman erillistä säännöstä erityisistä poliisivaltuuksista (PoL 8 §) poliisin toimivaltuuksien luovuttaminen poliisin ulkopuolelle olisi lainalaisuusperiaatteen vastaista.

Poliisilain säännös erityisistä poliisivaltuuksista yhdessä siihen liitetyn poliisilain mukaisen toimivaltuussäännöksen kanssa luo toimivallan myös yksityiselle käyttää

¹⁵⁴ Poliisitutkinnalla tarkoitetaan muuta poliisin toimitettavaksi säädettyä tutkintaa kuin rikoksen johdosta toimitettavaa esitutkintaa (PoL 37 §)

¹⁵⁵ Sinisalo 1971, s. 116

¹⁵⁶ HE 57/1994 vp s. 19

¹⁵⁷ HE 57/1994 vp s. 36

¹⁵⁸ HE 57/1994 vp s. 19

julkista valtaa eli tehdä yksityisen oikeuksiin tai velvollisuuksiin välittömästi vaikuttavia päätöksiä tai muita tosiasiallisia toimia.

4.3. Poliisivaltuuksien ja erityisien poliisivaltuuksien vertailua

Säännös erityisistä poliisivaltuuksista mahdollistaisi sanamuodon mukaan tulkittuna poliisin toiminnan yksityistämisen siltä osin, kun kysymyksessä on poliisilain mukainen toimivalta. Järjestyslain valmistelun yhteydessä on kiinnitetty huomiota yksityisen turvallisuuspalvelun toimialan ja poliisille kuuluvan toimialan välillä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossa hallituksen esityksestä järjestyslaiksi¹⁵⁹ todennut, että ”valiokunta pitää kiistattomana, että esityksen mukaisessa järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä on asiallisesti ottaen yleensä kysymys samaan päämäärään tähtäävästä toiminnasta kuin poliisin tehtäväksi poliisilain 1 §:ssä säädettyssä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä. Siksi ainakin käsitetasolla voi helposti syntyä mielikuva siitä, että tällaisen tehtävän antaminen vartioimisliikkeen palveluksessa olevalle järjestyksenvalvojalle merkitsee poliisitoiminnan osittaista yksityistämistä. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ratkaisevaa kuitenkin valiokunnan mielestä on se, millaiset toimivaltuudet järjestyksenvalvojalla on.” Koska edellä olevan mukaan juuri toimivallan eroilla on osoitettavissa, voiko kyse olla poliisitoiminnan ”yksityistämisestä”, tarkastelen erityisien poliisivaltuuksien ja poliisivaltuuksien eroja poliisioikeudelle tyypillisessä asteellisessa, asiallisessa ja alueellisessa suhteessa¹⁶⁰.

Merkittävin toimivaltaero poliisivaltuuksien ja erityisien poliisivaltuuksien välillä on, että erityisien poliisivaltuuksien perusteella ei ole mahdollista myöntää henkilölle poliisimiehen asemaa eivätkä ne anna myöskään virkamieslain 1 §:n tarkoittamaa virkamiesasemaa. Poliisimiehen toimivallan käyttäminen erityisien poliisivaltuuksien perusteella merkitsee kuitenkin julkisen vallan käyttämistä ja tällä perusteella häneen tulee sovellettavaksi RL 40 luvun virkarikossäännökset¹⁶¹.

¹⁵⁹ PeVL 20/2002 vp

¹⁶⁰ Poliisin toimivaltaa käsiteltäessä toimivalta on eritelty asialliseen, asteelliseen ja alueelliseen toimivaltaan mm. teoksessa Helminen, Kuusimäki, Salminen 1999, s. 50-64.

¹⁶¹ HE 57/1994 vp s. 38

4.3.1. Asteellinen toimivalta

Poliisin organisaatio rakentuu hierarkkiselle pohjalle, jossa poliisimiehet on jaoteltu miehistön, alipäällystään ja päällystään. Asteellinen toimivalta osoittaa sen, mihin ryhmään kuuluvalla poliisimiehellä on toimivalta tehdä tietty oikeustoimi. Eräistä toimenpiteistä, kuten pakkokeinolain mukaisesta pidättämisestä päättäminen on poliisilainsäädännössä rajattu päällystään kuuluvalla poliisimiehelle. Myös suorissa käskyvaltasuhteissa kyse on asteellisesta toimivallasta. Taustalla on ajatus laajemman koulutuksen vaatimisesta henkilöiltä, jotka ovat oikeutettuja tekemään voimakkaimmat perusoikeuksiin puuttuvat toimenpiteet. Asteellisen toimivallan näkökulmasta erityisien poliisivaltuuksien perusteella toimiva on alisteisessa suhteessa poliisiviranomaiseen. Sisäasiainministeriön määräyksen mukaan henkilö on poliisivaltuuksia käyttäessään velvollinen noudattamaan toimivaltaisen poliisiviranomaisen ohjeita. Velvollisuus noudattaa ohjeita tulee olla kirjattuna myös valtuutus päätökseen¹⁶².

4.3.2. Alueellinen toimivalta

Alueellinen toimivalta osoittaa sen hallinnollisen alueen, missä poliisivaltuudet ovat voimassa. Poliisimiehellä on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi toimivaltuudet koko maassa, vaikka hänen toimivaltansa ensisijaisesti määräytyy sijoitusyksikön mukaan¹⁶³. Paikallispoliisin poliisimies on aina oikeutettu toimimaan hallinnollisen toimialueensa ulkopuolella, jos poliisille kuuluvan tehtävän suorittaminen sitä edellyttää. Poliisimies voidaan tietyissä tilanteissa myös määrätä toimimaan toimialueensa ulkopuolella, jolloin hänelle syntyy joko tehtäväkohtainen tai yleinen toimimisvelvollisuus. Poliisilain 9 §:n mukaan poliisilla on myös velvollisuus ryhtyä kiireellisissä ja välttämättömissä tapauksissa virka-ajasta, sijoituspaikasta ja, säännöllisestä työajasta riippumatta sellaisiin toimiin, joka on välttämättömiä vakavan rikoksen estämiseksi tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi.

¹⁶² SM-1999-1168/Tu-412

¹⁶³ HE 57/1994 vp s. 19 ja 36

Poliisiasetuksen 17 §:n 3 momentin mukaan erityiset poliisivaltuudet saneen henkilökortissa tulee mainita toimialue. Sisäasiainministeriön erityisiä poliisivaltuuksien myöntämistä koskevan määräyksen mukaan erityisien poliisivaltuuksien perusteella toimivan henkilön alueellinen toimivalta rajoittuu hänen omalle toimialueelleen¹⁶⁴. Esimerkiksi erävalvojien erityiset poliisivaltuudet ovat voimassa vain Metsähallituksen hallinnoimilla valtion mailla. Yksityisen vartiointitehtäviä hoitavan vartijan erityiset poliisivaltuudet ovat voimassa vain niissä poliisin toimitiloissa ja siinä tehtävässä, johon valtuudet on myönnetty.

4.3.3. Asiallinen toimivalta

Asiallinen toimivalta määrittää sen, mitä toimivaltuuksia poliisimiehellä tai erityisiä poliisivaltuuksia käyttävällä on sille määrättyä tehtävää hoitaessaan. Poliisin toimivaltuussäännöksillä säännellään sitä, mitä poliisi on oikeutettu lain mukaan tekemään ja millä tavoin oikeutettu puuttumaan kansalaisille kuuluviin oikeuksiin. Poliisilain 7 §:n mukaan poliisimiehellä on tehtävänsä suorittaessaan poliisilaissa tai muussa laissa säädetyt valtuudet. Poliisilain toimivaltuussäännökset kattavat vain osan niistä poliisivaltuuksista, joita poliisimiehellä on. Esimerkiksi säännökset poliisin tehtävistä ja toimivallasta rikosten selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi on annettu esitutkintalaissa (449/1987) ja pakkokeinolaisissa (450/1987) sekä muussa niihin liittyvässä lainsäädännössä. Poliisilain 1 §:n toisessa momentissa poliisille on asetettu viranomaisena velvollisuus suorittaa myös muut sille erikseen säädetyt tehtävät ja antaa jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua. Poliisille viranomaisena kuuluvista tehtävistä säädetään muun muassa kuolemansyyn selvittämistä koskevassa laissa (459/73), tieliikennelaissa (778/88), ulkomaalaislaissa (378/91) ampuma-aselainsäädännössä sekä lukuisissa elinkeinojen valvontaa koskevissa laeissa ja asetuksissa. Poliisin velvollisuudesta antaa virka-apua säädetään poliisilain 40 §:ssä.

Erityisien poliisivaltuuksien antama asiallinen toimivalta on huomattavasti suppeampi kuin poliisin toimivalta. Poliisilain 8 §:n mukaan muulle kuin virkamiehelle on mahdollista myöntää vain sellaisia poliisilain mukaisia poliisivaltuuksia, joita tämä

¹⁶⁴ SM-1999-1168/Tu-412

määrätyssä tehtävässään tarvitsee. Muulle kuin virkamiehelle ei voida antaa myöskään toimivaltaa käyttää voimakeinoja. Käsittelen yksityiselle henkilölle annettavia poliisivaltuuksia tarkemmin luvussa 4.4.3. ja 4.4.4.

4.3.4. Toimivallan ajallinen ulottuvuus

Ajallisesti poliisivaltuudet ovat poliisin tehtävien hoitamista varten voimassa poliisimiehen työ- ja vapaa-ajasta tai vuosilomasta riippumatta koko sen ajan, jonka hän toimii poliisimiesvirassa. Poliisimiehellä on poliisilain 9 § 3 momentin mukaan velvollisuus ryhtyä ilman eri määräystä kiireellisiin toimiin koko massaa myös toimialueensa ulkopuolella ja vapaa-aikanaan, jos se on välttämätöntä vakavan rikoksen estämiseksi, tällaista rikosta koskevan tutkinnan aloittamiseksi tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi. Poliisiasetuksen 9 § mukaan poliisimiehen tulee huolehtia siitä, että hänen yhteystietonsa ovat poliisiyksikön tiedossa ja hänen on viipymättä ilmoitettava palvelukseen vakavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavan teon tai tapahtuman siitä välttämättä vaatiessa. Vain virkavapauden aikana poliisimiehellä ei ole poliisivaltuuksia, eikä hänellä siten ole virkaan perustuvaa velvollisuutta eikä oikeutta hoitaa poliisin tehtäviä.

Erityiset poliisivaltuudet ovat puolestaan voimassa vain silloin, kun hän hoitaa sitä tehtävää, mitä varten poliisivaltuudet on annettu. Sisäasianministeriön määräyksen¹⁶⁵ mukaan erityiset poliisivaltuudet eivät ole voimassa henkilön vapaa-aikana eikä muualla kuin hänen omalla toimialueellaan. Valtuutuspäätöksessä on todettava asiallisten rajoitusten ja poliisivaltuuksien alueellisen voimassaolon lisäksi poliisivaltuuksien ajallinen voimassaolo. Erityiset poliisivaltuudet voi saada sisäasianministeriön määräyksen mukaan vain määräajaksi, enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Määräaikaisuutta on määräyksessä perusteltu valvonnan tehostamisella sekä henkilön sopivuuden ja valtuuksien myöntämisen tarpeen määräaikaisella uudelleenarvioinnilla.

¹⁶⁵ SM-1999-1168/Tu-412

4.4. Erityisien poliisivaltuuksien myöntäminen

4.4.1. Erityisiä poliisivaltuuksia myöntävät viranomaiset

Poliisilain 8 § on lääninhallituksille ja sisäasiainministeriölle toimivaltaa luova normi. Säännöksen mukaan sisäasiainministeriö ja lääninhallitukset ovat niitä organeja, joilla on oikeus antaa erityisiä poliisivaltuuksia nimetyille henkilölle.

Lainalaisuusperiaatteesta on johdettavissa, että millään muulla organilla ei ole mahdollisuus antaa näitä valtuuksia ja se sulkee pois sen mahdollisuuden, että poliisilain mukaisia toimivaltuuksia voisi antaa alemman asteisella normilla tai siirtää sopimuksella.

Toimivallan jako sisäasiainministeriön ja lääninhallituksen välillä poliisivaltuuksien myöntämisessä on tehty sekä alueellisella että asiallisella perusteella.

Sisäasiainministeriö on toimivaltainen viranomainen poliisivaltuuksien myöntämiseen silloin, kun kyse on poliisivaltuuksien antamisesta koko maassa tai valtuuksien antamisesta esitutinnan suorittamiseen. Kun annettavien poliisivaltuuksien alueellinen toimivalta ulottuu vain yhden läänin alueelle eivätkä ne sisällä toimivaltuutta esitutinnan suorittamiseen, poliisivaltuuksien myöntäjä on se lääninhallitus, jonka alueella poliisivaltuudet ovat voimassa.

Poliisivaltuuksien myöntäminen perustuu myöntäjän harkintaan, subjektiivista oikeutta saada poliisivaltuudet tehtävän hoitamista varten pelkästään itse arvioidun tarpeen perusteella ei ole. Tätä osoittaa 8 §:ssä ilmaisu ”sisäasiainministeriö voi...” Sisäasiainministeriö on määräyksessään korostanut, että valtuuksien myöntämistä harkittaessa on lähtökohtana pidettävä jokaisen tapauksen yksilöllistä käsittelyä ja jokaisen valtuuden tarpeellisuutta asianomaisessa tehtävässä. Määräyksessä todetaan myös, että kenellekään ei voida myöntää poliisimiehen asemaa kaikkine valtuuksineen ja päätöksessä on mainittava ne yksittäiset poliisilain 2 luvun säännökset, jotka myönnetyt valtuudet kattavat.

4.4.2. Erityisien poliisivaltuuksien saaja

Erityiset poliisivaltuudet voidaan antaa joko nimetylle henkilölle (1. momentti) tai nimetylle virkamiehelle. Hallituksen esityksen mukaan ”nimetty” viittaa siihen, että valtuudet voidaan myöntää vain tietyille yksittäiselle luonnolliselle henkilölle, eikä yleisesti määrätyle ammatti- tai henkilöryhmälle. Erityisien poliisivaltuuksien myöntäjä tekee päätöksen poliisivaltuuksien antamisesta kunkin henkilön osalta erikseen, jolloin otetaan huomioon poliisivaltuuksien tarpeellisuuden lisäksi hakijan sopivuus tehtävään.

Ministeriön määräyksen mukaan oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että erityisiä poliisivaltuuksia myönnetään vain tehtävään sopiville ja täysivaltaisille henkilöille, jotka ovat osoittaneet hallitsevansa tehtävään kuuluvat velvollisuudet ja valtuudet¹⁶⁶. Siitä, millä tavoin sopivuus ja tehtävien hallinta todetaan, ei ole olemassa tarkempaa selvitystä. Henkilön sopivuuden ja pätevyysarvioinnin kyseisen poliisivaltuuden käyttämiseen nousee merkittäväksi oikeusturvan takeeksi poliisivaltuuksia myönnettäessä ja asettaa näin lisäkriteerin poliisivaltuuksien saajalle. Käsittelen sopivuutta ja pätevyyttä tarkemmin oikeusturvan takeita käsittelevässä luvussa 4.7.1.

4.4.3. Yksityiselle annettavissa olevat erityiset poliisivaltuudet poliisilain 8 §:n perusteella

Poliisilain 8 § ensimmäisen momentin mukaan nimetylle henkilölle voidaan antaa sellaisia poliisilain mukaisia poliisivaltuuksia, ”joita tämä määrätysssä tehtävässään tarvitsee”. Säännös mahdollistaa hyvin avoimella ilmaisulla poliisilain mukaisten toimivaltuuksien antamisen myös yksityiselle henkilölle. Säännös ei sanamuodon mukaisesti tulkittuna tee eroa poliisilain eri toimivaltuuksien välille, lukuun ottamatta voimakeinoja, joiden luovuttaminen yksityiselle on säännöksen toisen momentin mukaan kielletty.

¹⁶⁶ SM-1999-1168/Tu-412

Säännöksen sanamuodosta olisi pääteltävissä, että ”muulle henkilölle” voitaisiin luovuttaa mikä tahansa poliisilain mukainen poliisille kuuluva toimivalta, ”jota hän tehtävässään tarvitsee”.

Ennen vuotta 1995 voimassa olleessa poliisilaissa¹⁶⁷ voimakeinoja ei eritelty muista sellaisista poliisivaltuuksista, jotka erityisinä poliisivaltuuksina olisivat olleet luovutettavissa muullekin kuin poliisimiehelle. Samalta pohjalta lähti myös hallituksen esitys uudeksi poliisilaiksi. Hallituksen esityksen mukaan henkilölle voidaan myöntää ”tapauskohtaisesti harkittava osa poliisimiehelle tämän lain mukaan kuuluvista toimivaltuuksista”¹⁶⁸. Perustuslakivaliokunta totesi esityksestä antamassa lausunnossa¹⁶⁹, että ilman voimakeinojen käyttöoikeuden erottamista muista poliisivaltuuksista, poliisivaltuuksien antaminen muille kuin virkamiesasemassa oleville muodostaisi yleisluontoisen perusteen sille, että muillakin kuin virkamiehillä voisi olla jatkuvaluontoinen ja itsenäistä harkintaa sisältävä oikeus käyttää poliisille kuuluvia voimakeinoja. Perustuslakivaliokunta edellytti, että säännöstä täydennetään siten, että erityiset poliisivaltuudet eivät voi sisältää oikeutta käyttää voimakeinoja, ellei kyseinen henkilö ole valtion virkamies.

Perustuslakivaliokunta perusteli kantaansa virkamieshallintoperiaatteella, jonka mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet. Vaikka virkamieshallintoperiaate ei aseta ehdotonta estettä uskoa julkista valtaa rajoitetusti myös muille kuin virkamiehille, mikäli rikosoikeudellinen virkavastuu kattaa toiminnan. Voimakeinojen käyttöoikeuden uskominen muille kuin virkamiehille on kuitenkin perustuslain säätämisyjärjestystä vaativa seikka. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti säännöstä täydennettiin poistamalla voimakeinojen käyttöoikeus muilta kuin nimetyiltä virkamiehiltä.

¹⁶⁷ Poliisilaki (84/1966)

¹⁶⁸ HE 57/1994 vp s. 37

¹⁶⁹ PeVL 15/1994 vp

Sisäasiainministeriön poliisilain 54 §:n perusteella antaman määräyksen¹⁷⁰ mukaan valtuutus päätöksessä on mainittava ne yksittäiset poliisilain 2 luvun mukaiset toimivaltuussäännökset, jotka myönnetyt valtuudet kattavat. Vasta sisäasiainministeriön määräyksen tasolla yksityiselle annettavat erityiset poliisivaltuudet rajautuvat vain poliisilain 2 luvussa oleviin, päätöksessä mainittuihin toimivaltuuksiin ja pelkästään siinä tehtävässä, johon valtuudet on annettu. Tämän perusteella yksityiselle henkilölle ei voi luovuttaa poliisilain 3-5 luvuissa olevaa poliisin toimivaltaa.

Perustuslain 124 § kieltää antamasta muille kuin viranomaisille merkittävää julkisen vallan käyttämistä. Tämä perustuslain säännös kaventaa edelleen yksityiselle annettavissa olevia poliisivaltuuksia. Palaan tähän luvussa 4.6.

4.4.4. Tarpeellisuus edellytyksenä erityisien poliisivaltuuksien antamisessa

Hallituksen esityksen mukaan harkintavalta poliisivaltuuksien myöntämisessä on sidottu siihen, millaisia toimivaltuuksia henkilön voidaan katsoa tehtävässään tarvitsevan¹⁷¹. Keskeiseen asemaa nousee tehtävän luonteesta johtuva poliisivaltuuksien tarve. Tarpeellisuusvaatimus harkintaperusteena edellyttää hakijalta perusteltua selvitystä sekä tehtävästään että poliisivaltuuksien tarpeesta sekä nimenomaan tarpeesta kyseisen tehtävän asianmukaiseksi hoitamiseksi.

Lain esityöt eivät anna yksityiskohtaisempaa selvitystä siitä, millä tavoin säännöstä on tulkittava. Hallituksen esityksessä todetaan perusteluna erityisien poliisivaltuuksien säilyttämiselle poliisilaissa, että ”myös yksityishenkilöillä on eräitä tehtäviä, joihin liittyy vastuu järjestyksen ylläpitämisestä. Tällaisten henkilöiden nykyisten valtuuksien vähentäminen saattaisi lisäksi heikentää rikostorjuntaa ja vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta”. Säännöksen tulkinnan kanalta keskeistä on mitä ”määrätyllä tehtävällä” ja tarpeellisuudella tarkoitetaan.

Säännöksen sanamuoto ”...joita tämä määrättyssä tehtävässään tarvitsee” jättää runsaasti tilaa tulkinnalle. Sanasta ”tehtävässään” olisi sanamuodon mukaan

¹⁷¹ HE 57/1994 vp s. 37

tulkittuna pääteltävissä, että tehtävä, johon poliisivaltuuksia haetaan, on jo hakijan hoidettavana ja tämän tehtävän asianmukaiseen hoitamiseen tarvitaan poliisivaltuuksia. Tämä on komiteamietinnön perusteluiden mukaan säännöksen alkuperäinen merkitys. Poliisivaltuuksia on myönnetty yksityiselle henkilölle järjestyksen ylläpitämiseksi sellaisiin paikkoihin ja olosuhteisiin, missä valvonnan järjestämistä poliisin toimesta ei voida edellyttää tai edes pitää mahdollisena. Tällaisia tehtäviä voi olla esimerkiksi sairaalan tai muun laitoksen vahtimestarin tehtävät, jolle voidaan antaa poliisivaltuudet henkilön paikalta poistamiseen rikoksilta ja häiriöltä suojaamiseksi (PoL 20 §) ja vaarallisten esineiden halutunottamiseksi (PoL 23 §).

Erityisien poliisivaltuuksien antamista yksityiselle henkilölle paikkoihin, mihin poliisin resurssit tai käytännön mahdollisuudet eivät riitä, voidaan perustella myös sillä, että perustuslaki asettaa julkiselle vallalle positiivisen velvoitteen turvata kansalaisten henkilökohtainen vapaus, turvallisuus ja koskemattomuus¹⁷².

Annettaessa erityisiä poliisivaltuuksia yksityisen vartioimisliikkeen vartijoille poliisin tiloissa tapahtuvaa vartiointia varten, ilmaisua ”jota tämä määrätyssä tehtävässään tarvitsee”, on tulkittu uudella tavalla. Kyse ei ole enää siitä, että erityisiä poliisivaltuuksia tarvittaisiin henkilön alkuperäisen tehtävän hoitamiseksi. Vartijan toimivalta alkuperäisessä vartioimistehtävässä perustuu lakiin yksityisistä turvallisuuspalveluista (282/2002) eikä tämän tehtävän hoitamiseksi ole tarvetta erityisille poliisivaltuuksille. Poliisivaltuuksien tarve ei siis johdu henkilön omasta tehtävästä vaan poliisin omasta tarpeesta antaa poliisille kuuluva tehtävä yksityisen hoidettavaksi ja tehtävän antamisen yksityiselle on katsottu vaativan erityisien poliisivaltuuksien olemassaoloa¹⁷³. Jos säännös olisi tulkittavissa näin, mahdollistaisi se poliisin toimivaltaan kuuluvien tehtävien yksityistämisen siltä osin kuin on kyse poliisilain 2 luvun toimivaltuuksista. Säännöksen alkuperäisenä tarkoituksena ei ole ollut poliisin toimialaan ja tehtäväpiiriin kiinteästi kuuluvan tehtäväkokonaisuuden antaminen yksityiselle.

¹⁷² Perustuslakivaliokunta on lausunnossa hallituksen esityksestä laiksi järjestyksenvalvojista (PeVL 44/1998) perustellut voimakeinojen käyttöoikeuden antamista järjestyksenvalvojille sillä, että julkiselle vallalle on asetettu positiivinen velvollisuus turvata kansalaisten henkilökohtainen vapaus, turvallisuus ja koskemattomuus.

¹⁷³ Dnro 5/669/98

4.5. Poliisilain 8 §:n tulkintaa perustuslain 124 §:n mukaisesti

4.5.1. Perustuslaki tulkintaperusteena

Perustuslain 124 § kieltää antamasta merkittävän julkisen vallan käyttämistä muulle kuin viranomaiselle. Erityisien poliisivaltuuden ja siihen liitetyn toimivaltuussäännöksen perusteella niitä käyttävällä henkilöllä on toimivalta puuttua oikeudellisesti sitovalla tavalla toisen ihmisen oikeuspiiriin esimerkiksi oikeus tehdä turvallisuustarkastus ja oikeus saada henkilötiedot eli oikeus käyttää julkista valtaa. Jo sillä perusteella, että tehtävä sisältää julkista valtaa voidaan sen katsoa olevan julkinen hallintotehtävä. Julkisenä tehtävänä pidetään sellaista toimintaa, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkiselle palvelulle luonteenomaisia piirteitä¹⁷⁴ tai että tehtävä perustuu lailla tai lain nojalla annettuun julkiseen toimeksiantoon. Kun erityisiä poliisivaltuuksia myönnetään muulle kuin virkamiehelle, tulee poliisilain 8 § tulkita perustuslain 124 §:n mukaisesti.

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida siirtää yksityiselle. Perustuslain 124 §:n tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle ja korostaa sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaiselle¹⁷⁵. Perustuslain 124 § luo mahdollisuuden poiketa säännöksessä mainituin edellytyksin tästä pääsäännöstä ja siksi säännöstä voidaan pitää poikkeussäännöksenä, jota on tulkittava suppeasti. Jos poikkeusten alaa laajennetaan tarpeettomasti, silloin pääsääntö kovertuu sen tarkoitusta vastaamattomaksi¹⁷⁶.

Perustuslaki muodostaa kehyksen koko oikeusjärjestelmälle ja sen esisijaisena tehtävänä on asettaa oikeudelliset perusteet lainsäätäjälle. Tämän lisäksi perustuslain merkitystä välittömästi sovellettavana oikeuslähteenä on uudessa

¹⁷⁴ Husa, Pohjolainen 2002, s. 69

¹⁷⁵ Saraviita 2000, s. 572-573

¹⁷⁶ Laakso 1990 s. 149

perustuslaissa korostettu, erityisesti perusoikeuksien osalta¹⁷⁷. Perustuslain etusijaa osoittaa myös perustuslain 106 §, jonka mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säännöksen kanssa¹⁷⁸. Toimivalta tutkia lain tasoisen säännöksen perustuslainmukaisuus ja oikeus viimekädessä antaa etusija perustuslaille on tässä tapauksessa vain tuomioistuimella, ei viranomaisella, ja tuomioistuimellakin vain yksittäistapauksessa ja ristiriidan ollessa ilmeinen. Abstraktiseen perustuslainmukaisuuden jälkikontrolliin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa.

Myös perustuslain normihierarkkinen asema lain tasoisen säädöksen yläpuolella olevana edellyttää, että tavallisessa laissa olevaa toimivaltuussäännöstä on sovellettava siten, että sen nojalla tehtävä päätös ei ole ristiriidassa perustuslain tai muun ylemmän normin kanssa¹⁷⁹. Viranomaisen on lakia soveltaessaan noudatettava perustuslakimyönteistä tulkintaa. Antamalla lain säännökselle perustuslainmukainen tulkinta voidaan eliminoida myös ilmeistä pienempiä ristiriitoja lain ja perustuslain välillä.

Perustuslainmukainen tulkinta on aina ensisijainen vaihtoehto ratkaistaessa mahdollisia lain ja perustuslain välisiä jännitteitä. Lakien perustuslainmukainen tulkinta vähentää lain ja perustuslain ristiriidan mahdollisuutta ja suurin osa säännösten välisistä jännitteistä voidaan selvittää tulkinnan keinoin¹⁸⁰. Perustuslakimyönteisessä laintukinnassa ei perustuslakia sovelleta ensisijaisesti eikä lain sanamuotoa sivuuteta perustuslakisäännöksen hyväksi. Perustuslakiin viitataan vain toissijaisesti. Lain sanamuodon antamien perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehtojen joukosta valitaan se, joka parhaiten on sopusuunnassa

¹⁷⁷ PeVM 25/1994 ” Tuomioistuimen tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoo perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot.”

¹⁷⁸ Lakien perustuslainmukaisuuskontrolli on luonteeltaan ennakollista ja abstraktia, joka toteutuu perustuslakivaliokunnan lakien säätämisyksikössä antamien lausuntojen kautta. Toimivalta perustuslakien tulkintaan näin olen perustuslakivaliokunnalla. Jälkikäteistä lakien abstraktia perustuslainmukaisuuskontrollia ei perustuslakimme tunne. Perustuslain 106 §:n säännös tuomioistuimen toimivallasta yksittäistapauksessa antaa etusija perustuslain säännökselle täydentää perustuslain ennakoivajärjestelmää, ja poistaa siihen liittyviä puutteita. Ks. KM 1997:13, s.109-110

¹⁷⁹ Mäenpää 2000, s. 188

perustuslain kanssa ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot.¹⁸¹ Erityisesti lain tasoisen säännöksen avoimet ja joustavat ilmaiset luovat tarpeen perustuslainmukaiselle tulkinnalle.

Perustuslain 124 §:n poliisilain 8 §:n välillä ei ole kyse ristiriidasta vaan poliisilain tulkintatavasta. Ennen perustuslakia säädetty poliisilain säännös täyttää sanamuodon mukaan perustuslain 124 §:n vaatimukset, etenkin kun perustuslakivaliokunta on tutkinut lakiesityksen¹⁸² perustuslainmukaisuuden ja edellyttänyt lausunnossa voimakeinojen käytön rajaamista merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä vain virkamiesasemassa oleville. Ristiriidattomuudesta huolimatta poliisilain avoin ja joustava ilmaisu siirrettävissä olevista poliisivaltuuksista edellyttää perustuslain ottamista tulkintaperusteeksi. Vaikka viranomaisilta puuttuu oikeusjärjestyksemme mukaan toimivalta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta, on viranomaisilla velvollisuus yksittäisessä soveltamistilanteessa tulkita säännöksiä perustuslainmukaisella tavalla. Koska perustuslakivaliokunnalla on toimivalta tulkita perustuslain säännöksiä, on perustuslakimyönteinen tulkinta tehtävä perustuslakivaliokunnan lausuntojen avulla. Tällä tavoin perustuslakivaliokunnan lausunnoista tulee oikeuslähdeopillisesti tarkasteltuna heikosti velvoittava oikeuslähde lain esitöiden rinnalle.

4.5.2. Poliisilain 8 § julkista valtaa sisältävän tehtävän antamisen perusteena

Julkista valtaa sisältävien tehtävien antamisesta tulee säätää perustuslain mukaan lain tasoisella säännöksellä. Erityisien poliisivaltuuksien antamisen osalta lain tasoisen sääntelyn vaatimus tältä osin täyttyy. Hallituksen esityksessä perustuslaiksi¹⁸³ lakitasoisen sääntelyn vaatimusta tarkennetaan edellyttämällä virkamieshallintoperiaatteeseen viitaten, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset. Lakitasoisen sääntelyn vaatimus toteuttaa hallinnon lainalaisuusperiaatetta edellyttämällä, että yksityisiin oikeussubjekteihin kohdistuvan hallintotoiminnan on

¹⁸⁰ Scheinin 1998, s. 1127

¹⁸¹ PeVM 10/1998 vp ja Jyränki 2000 s. 266

¹⁸² PeVL 15/1994 vp

¹⁸³ HE 1/1998 vp s.178

aina perustuttava asianmukaisessa järjestyksessä säädettyyn täsmälliseen ja tarkkarajaiseen oikeusnormiin¹⁸⁴.

Lailla säätämisen vaatimus liittyy yleisiin perusoikeuksien rajoituskriteereihin¹⁸⁵, joiden mukaan

- perusoikeuksiin ulottuvien rajoitusten tulee olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltäviä
- rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia
- tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuksien ytimeen ulottuvaa rajoitusta
- rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia ja rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi
- perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.

Lakia alemmanasteisella säännöksellä on mahdollisuus antaa lähinnä palveluluontoisia tehtäviä yksityiselle.

Koska poliisivaltuuksien käyttö merkitsee julkisen vallan käyttämistä ja toimivaltaa puuttua perusoikeuksiin, edellyttäisi se edellä olevan perusteella säännökseltä yleistä täsmällisyyttä, toimivallan tarkkarajaista sääntelyä ja sääntelyä poliisivaltuuksia saavan kelpoisuusehdoista. Poliisilain säännös on tältä osin avoin, sen mukaan nimetyille henkilölle voidaan antaa sellaisia poliisilain mukaisia poliisivaltuuksia, joita tämä määrättyssä tehtävässään tarvitsee. Lain tasolla ei ole säännelty toimivaltaa tarkemmin. Kelpoisuusvaatimuksista, toimivallan ajallisesta ja alueellisesta voimassaolosta, koulutusvaatimuksesta ja valvonnasta on säännelty sisäasiainministeriön määräyksessä¹⁸⁶, joka on annettu poliisilain 54 §:n nojalla. Lakia täsmentävä sisäasiainministeriön määräys, joka on annettu samaan aikaan perustuslain voimaantulon kanssa, toteuttaa perustuslain asettamia edellytyksiä julkisen tehtävän siirtämiselle. Avoimeksi jää, onko ministeriön antama määräys

¹⁸⁴ Perustuslakivaliokunta on katsonut, että jos luovutettava tehtävä sisältää julkista valtaa, tulee tehtävän suorittajan toimivallasta, kelpoisuusehdoista ja toiminnan valvonnasta säätää lakitasoisesti, PeVL 40/2002 vp ja PeVL 20/2002 vp

¹⁸⁵ Jyränki 2000 s. 294-295

¹⁸⁶ SM-1999-1168/Tu 412

normihierarkkiselta asemaltaan riittävä toteuttamaan perustuslaissa asetettuja edellytyksiä.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota sääntelyn tarkkarajaisuuteen mm. lausunnossa hallituksen esitykseen järjestyslaiksi¹⁸⁷. Hallituksen esityksen mukaan sääntely järjestyksenvälvojen toimivaltuuksista olisi tapahtunut kokonaisuudessaan järjestyksenvälvojalaisissa, johon järjestyslaissa olisi viittaus. Valiokunta katsoi, että säännökset järjestyksenvälvojen perusoikeusrajoitukseen kohdistuvista toimivaltuuksista tulee sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen johdosta laatia itsenäisiksi eivätkä ne voi jäädä pelkiksi viittauksiksi järjestyksenvälvoista annettuun lakiin.

4.5.3. Tarkoituksenmukaisuus erityisien poliisivaltuuksien antamisen edellytyksenä

Perustuslaki 124 § edellyttää, että lailla tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle annettavan tehtävän luovuttaminen on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Vaatimus tarkoituksenmukaisuudesta, samoin kuin oikeusturvasta ja hyvän hallinnon noudattamisestakin, on sitä suurempi, mitä voimakkaammasta julkisen vallan käyttämisestä luovutetun tehtävän hoitamisessa on kyse.¹⁸⁸

Vaikka perustuslain säännös on osoitettu esisijassa lainsäätäjälle, tulee poliisivaltuuksia myönnettäessä erityisesti varmistaa, että tarkoituksenmukaisuusedellytys täyttyy. Perustuslain 124 § asettaa poliisilakia tiukemmat kriteerit erityisien poliisivaltuuksien myöntämiselle. Tarveperuste on jo poliisilaisakin; erityisien poliisivaltuuksien antaminen edellyttää, että poliisivaltuudet ovat tarpeen määrättyssä tehtävässä. Perustuslain mukaan tarve tulee perustua tehtävän tarkoituksenmukaiseen hoitamiseen.

Hallituksen esityksen¹⁸⁹ mukaan tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee ottaa huomioon hallinnon tehokkuus ja muut hallinnon sisäiset tarpeet sekä erityisesti

¹⁸⁷ PeVL 20/2002 vp

¹⁸⁸ Tuori 1998 s. 325

¹⁸⁹ HE 1/1998 vp s. 179

yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeet. Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksella pyritään turvaamaan erityisosaamista vaativien tehtävien asiantunteva ja ammattitaitoinen hoitaminen. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä¹⁹⁰. Ellei viranomaisella itsellään ole kyseistä asiantuntemusta, voidaan tehtävä antaa yksityisen asiantuntijan hoidettavaksi, jos hallintotehtävän luovuttamisen muutkin edellytykset täyttyvät.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tehtävän antaminen yksityiselle on katsottu tarkoituksenmukaiseksi, jos tehtävällä on joku erityisluonne tai tehtävän hoitaminen vaatii sellaista erityisosaamista tai asiantuntemusta, kuten tilintarkastuksen asiantuntemusta¹⁹¹, teknistä tai tietoteknistä asiantuntemusta¹⁹², jota on parhaiten saatavissa viranomaisorganisaation ulkopuolelta. Tähän mennessä annetuissa lausunnoissa asiantuntemus on yleensä liittynyt lähinnä palveluluontoisiin tehtäviin, missä tarkoituksenmukaisuus tehtävän antamiseen yksityiselle toteutuu helpommin.

Tehtävän sisältämä julkisen vallan määrä vaikuttaa tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Jos luovutettava tehtävä on palvelutehtävä ilman julkisen vallan käyttöä, tarkoituksenmukaisuusvaatimus täyttyy helpommin. Tällainen julkinen hallintotehtävä on annettavissa yksityiselle, jos antamisesta on säädetty laissa eikä laissa ole erikseen kielletty tehtävän luovuttamista¹⁹³. Kun erityisien poliisivaltuuksien käyttämisessä on kyse perusoikeuksiin ulottuvasta julkisen vallan käyttämisestä, niinikutsutusta yksipuolisesta hallinnosta, tarpeellisuusvaatimukselle tulee asettaa tiukemmat kriteerit.

Lausuntokäytännössä ei toistaiseksi ole monta lausuntoa, joissa tarkoituksenmukaisuusarviointia olisi tehty siinä tapauksessa, että tehtävä merkitsisi erityisien poliisivaltuuksien kaltaista julkisen vallan käyttämistä. Merkittävimmät lausunnot tässä suhteessa ovat lausunto hallituksen esityksestä laiksi

¹⁹⁰ Saraviita 2000, s.573

¹⁹¹ PeVL 46/2001 vp, PeVL 48/2001 vp

¹⁹² PeVL 40/2001, PeVL 2/2002 vp

¹⁹³ Rasinmäki 1997, s.174: Tehtävän sisältämän julkisen vallan eri asteet ja yksityistämisen mahdollisuudet (taulukko).

järjestyksenvalvojista¹⁹⁴, lausunto hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista¹⁹⁵ ja lausunto hallituksen esityksestä järjestyslaiksi¹⁹⁶. Lausunnossa esityksestä laiksi järjestyksenvalvojista perustuslakivaliokunta perusteli tehtävän antamisen tarkoituksenmukaisuutta sillä, että järjestyksenvalvonta yleisötilaisuuksissa on perinteisesti kuulunut järjestysmiehille eikä poliisin voimavarat riitä näistä järjestyksenpitotehtävistä huolehtimiseen. Lausunto on annettu ennen uuden perustuslain voimaantuloa. Kahdessa jälkimmäisessä lausunnossa¹⁹⁷ perustelut tarkoituksenmukaisuudesta olivat keskenään saman suuntaisia. Perusteluna oli, että yksityisluonteisia turvapalveluita tarvitaan täydentämään poliisin ja muiden viranomaisten toimintaa ja että tehtävän tarkoituksenmukaiseen hoitamistapaan kohdistuva tarpeellisuusedellytys siten täyttyy. Valiokunta piti kuitenkin tärkeänä, että päävastuu järjestyksestä ja turvallisuudesta samoin kuin rikosten torjunnasta ja selvittämisestä huolehtimisesta jää poliisille ja muille viranomaisille ja että vartioimisliiketoiminnan ja järjestyksenvalvojien osuus jää vain täydentäväksi.

Mitä tarkoituksenmukaisuusedellytys erityisien poliisivaltuuksien antamisessa merkitsee? Myönnettäessä erityiset poliisivaltuudet yksityiselle vartioimisliikkeen vartijalle kiinniotettujen, pidätettyjen ja muusta syystä vapautensa menettäneiden vartiointiin, on menettely katsottu tarkoituksenmukaiseksi erityisesti sillä perusteella, että poliisin resursseja voidaan ohjata näin poliisin ydintehtävään. Toinen peruste oli, että menettely on taloudellisesti edullista, koska yksityinen vartija voidaan ottaa vartiotehtäviin vain niiksi tunneiksi, kun poliisin oma henkilöstö ei ole paikalla. Hallituksen esityksessä¹⁹⁸ todetaan että tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee huomioida hallinnon tehokkuus ja muut hallinnon sisäiset tarpeet. Taloudellisuus on osa hallinnon tehokkuutta, mutta koska tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa pitää ottaa huomioon, että erityisien poliisivaltuuksien käyttö merkitsee julkisen vallan käyttämistä, tulee tarkoituksenmukaisuus olla vahvemmin perusteltu kuin julkista valtaa sisältämättömän palvelutehtävän antamisessa yksityiselle. Hallituksen

¹⁹⁴ PeVL 44/1998 vp

¹⁹⁵ PeVL 28/2001 vp

¹⁹⁶ PeVL 20/2002 vp

¹⁹⁷ PeVL 28/2001 vp ja PeVL 20/2002 vp

¹⁹⁸ HE 1/1998 vp s. 179

esityksessä eikä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ei ole otettu kantaa taloudellisuusarviointiin.

Vartiointitehtävän antamisen tarkoituksenmukaisuuden perustelu sillä, että tehtävän hoitaminen vaatisi sellaista erityisosaamista, mitä viranomaisella ei itsellään ole käytettävissä, ei vartiointitehtävän kohdalla päde. Vaikka vartijoilla on oman alansa peruskoulutus, se on kuitenkin suunnattu yksityiseen vartiointiin. On perusteltua olettaa, että poliisimiehillä ja poliisin palveluksessa olevilla vartijoilla on laajemmat ja yksityiskohtaisemmat tiedot vartiointitehtävistä, siihen liittyvästä lainsäädännöstä, toimivallasta ja vastuukysymyksistä, kuin tehtävää satunnaisesti hoitavalla yksityisellä vartijalla. Vartiointitehtävän antaminen yksityiselle ei tuo poliisille sellaista uutta asiantuntemusta tai erityisosaamista, mitä poliisilla viranomaisena ei jo itsellään olisi ja mikä olisi tehtävän hoitamisen kannalta välttämätöntä.

4.6. Poliisivaltuudet, jotka eivät ole luovutettavissa yksityiselle merkittävän julkisen vallankäytön perusteella

Poliisilain 8 §:n sanamuodon mukaan voimankäyttöoikeuksia lukuun ottamatta muut poliisilain mukaiset poliisivaltuudet olisivat luovutettavissa yksityiselle, jos tämä määrätyssä tehtävässään niitä tarvitsee. Perustuslain 124 § asettaa kuitenkin lisärajoituksia ja edellytyksiä poliisivaltuuksien luovuttamiselle yksityiselle henkilölle. Säännöksen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida luovuttaa yksityiselle. Merkittäväksi julkisen vallan käytöksi on katsottu esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin¹⁹⁹.

4.6.1. Voimakeinojen käyttö

Perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaan oikeus voimakeinojen käyttämiseen on voitu antaa yksityiselle vain silloin, kun on kysymys konkreettisesta tehtävän yhteydessä esille tulevasta ja siten viranomaisen tilapäisluonteisesta tarpeesta saada apua²⁰⁰. Tätä lievempi kanta itsenäiseen harkintaan perustuvien voimakeinojen

¹⁹⁹ HE 1/1998 vp s. 179

²⁰⁰ HE 1/1998 sekä PeVL 1,7,15/1994, 47/1996

käytön luovuttamiseen yksityiselle on järjestyksenvalvojalta annettu lausunnossa²⁰¹. Yleisten kokouksien ja yleisötilaisuuksien järjestyksenvalvojilla on oikeus käyttää poliisilain kaltaisia voimakeinoja hoitaessaan järjestyksenvalvontatehtäviä. Perusteluna aiemmasta poikkeavaan suhtautumiseen voimakeinojen käytön luovuttamisen yksityiselle, perustuslakivaliokunta totesi järjestyksenvalvojen toimivallan rajoittuvan varta vasten järjestettyyn tilaisuuteen ja toimivalta on siksi tapauskohtaista ja ajallisesti rajallista. Lisäperusteluna oli se, että perustuslaki asettaa julkiselle vallalle positiivisen toimintavelvoitteen kansalaisten turvallisuuden takaamiseksi.

Kun poliisilain 8 §:n 2 momentti kieltää yksiselitteisesti antamasta yksityiselle erityisenä poliisivaltuutena toimivaltaa voimakeinojen käyttämiseen, on poliisilaissa itse asiassa tiukempi suhtautuminen voimakeinojen käytön luovuttamiseen yksityiselle kuin perustuslain 124 §:ssä perustuslakivaliokunnan lausunnon avulla tulkittuna. Tämä johtopäätös perustuu vain yhteen, aiemmasta tulkintalinjasta poikkeavaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 44/1998 vp), jota on myös kritisoitu.²⁰² Jokaisella henkilöllä on kuitenkin poliisilain 27 §:n 3 momentin perusteella oikeus käyttää voimakeinoja siinä tapauksessa, että poliisimies yksittäistapauksessa pyytää avustamaan sellaisessa tilanteessa, missä poliisimiehen on välttämätöntä turvautua sivullisen apuun. Tämän säännöksen mukainen voimakeinojen käyttö ei edellytä erityisiä poliisivaltuuksia.

4.6.2. Poliisin käskyvalta

Voimakeinoja lievempi sekundäärinormi on poliisilain 26 §:n poliisin käskyvaltanormi²⁰³. Säännöksen mukaan poliisimiehellä on poliisilaissa tai muussa laissa säädettyä toimivaltaa käyttäessään oikeus yksittäistapauksessa antaa jokaista velvoittavia tarpeellisia käskyjä ja kieltoja. Toimivallan puitteissa annetun käskyn noudattamatta jättäminen täyttää rikoslain 16 luvun 4 §:n niskoittelun poliisimiestä vastaan, jonka sanktiona on sakko tai enintään kolme kuukautta vankeutta. Hallituksen esityksen mukaan kenelläkään ei ole yleistä, pelkästään tehtäväpiiristä

²⁰¹ PeVL 44/1998 vp

²⁰² Katso Kaarle Tuorin kritiikki luvussa 3.3.1.

²⁰³ HavM 20/1994 vp

johtuvaa oikeutta antaa kansalaisia sitovia määräyksiä. Voidakseen toimia tehokkaasti, poliisilla on oltava erillinen käskyvaltanormi jolla ohjata kansalaisten toimintaa. Säännöksen sanamuoto osittaa, että säännöksen olemassaolo edellyttää muuhun säännökseen perustuvaa toimivaltaa (primäärinormia) sen tehtävän suorittamiseen, minkä yhteydessä käsky annetaan. Lisäedellytyksenä on, että käskyt ja kiellot ovat tarpeellisia tehtävän suorittamisen kannalta.

Poliisilain esityöt eivät anna vastausta siihen, onko käskyvalta voimakeinojen käyttöä lievempänä sekundäärinormina luovutettavissa erityisenä poliisivaltuutena myös yksityiselle henkilölle. Myöskään sisäasiainministeriön poliisilain 54 §:n nojalla antama määräys erityisten poliisivaltuuksien myöntämisestä ei ota kantaa asiaan. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausunnossa hallituksen esityksestä järjestyslaiksi²⁰⁴ katsonut, että poliisilain 26 §:n mukaisen käskyvaltaoikeuden antaminen yksityiselle järjestyksenvalvojalle olisi perustuslain 124 §:n perusteella sellainen, jota ei voi säätää tavallisella lailla. Lausunnon perusteella oikeus antaa jokaista sanktion uhalla velvoittavia käskyjä ja kielloja on katsottu merkittäväksi julkisen vallan käyttämiseksi, jonka luovuttaminen muulle kuin virkamiehelle ei ole perustuslain mukaan mahdollista.

4.6.3. Toimivalta säilöönottamiseen

Hallituksen esityksessä²⁰⁵ järjestyslaiksi kauppakeskuksiin, liikenneasemille ja joukkoliikenteen kulkuneuvoihin asetettaville järjestyksenvalvojille esitettiin järjestyksenvalvojilla olevien toimivaltuuksien²⁰⁶ kaltaista oikeutta henkilön poistamiseen, kiinniottamiseen ja säilöissäpitoon, jos henkilö päihtyneenä, uhkaavasti esiintymällä tai väkivaltaisuudella häiritsee järjestystä ja vaarantaa turvallisuutta eikä noudata järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi annettua käskyä.

Lakiehdotuksen mukaan järjestyksenvalvojalla olisi ollut toimivalta enintään neljä tuntia kestävässä säilössä pitämisen. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossa²⁰⁷, että järjestyksenvalvojilla ei tule olla merkittävästi toisenlaisia toimivaltuuksia kuin vartijoilla vartioimistehtävässään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain

²⁰⁴ PeVL 20/2002 vp

²⁰⁵ HE 20/2002 vp

²⁰⁶ Laki järjestyksenvalvojista 22.4.1999/533, 7 §

mukaan. Järjestyksenvalvojen toimivaltuudet tulee rajautua henkilön paikalta poistamiseen, kiinni ottamiseen ja turvallisuustarkastuksen tekemiseen kiinnioton yhteydessä. Säilöönottomahdollisuus katsottiin sellaiseksi merkittävän julkisen vallan käyttämiseksi, jota ei voida hyväksyä tavallisen lain säätämisympäristössä.

Kuitenkin yksityisillä järjestyksenvalvoilla järjestyksenvalvontalain (22.4.1999/533) mukaan on oikeus laissa mainituin edellytyksin oikeus henkilön poistamiseen, kiinniottamiseen sekä säilöössäpitoon (7 §) sekä myös voimakeinojen käyttämiseen (9 §). Järjestyksenvalvojen toimialueena on yleiset kokoukset ja yleisötilaisuudet, joten toimivalta on tilaisuuteen ja paikkaan sidottu. Järjestyslain mukainen toimialue on kauppakeskukset, liikenneasemat ja joukkoliikenteen kulkuneuvot eli julkiset alueet. Säilöönotto-oikeuden antaminen yleisillä alueilla toimiville järjestyksenvalvoille olisi merkinnyt näin perustuslainvastaista poliisitoiminnan osittaista yksityistämistä.

Perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan yksityiselle henkilölle ei voida antaa erityisien poliisivaltuuksien nojalla oikeutta päättää kenenkään henkilökohtaisesta vapaudesta. Henkilökohtaiseen vapauteen puuttuminen edellyttäisi perustuslakivaliokunnan kannan mukaan tarkkarajaista lakitasoista sääntelyä ja silloinkin järjestyksenvalvontalain kaltaisia edellytyksiä toimivallan sitomisesta tiettyyn tilaisuuteen ja paikkaan. Poliisilain 8 § ei käsitykseni mukaan täytä näitä edellytyksiä.

4.6.4. Itsenäinen toimivalta tunkeutua kotirauhan piiriin

Kotirauhan suoja on suojattu perusoikeutena PeL 10 §:ssä. Kotirauhan suoja ei kuitenkaan ole absoluuttinen, vaan kyseisen perustuslain säännöksen mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi ja rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslain turvaamaan kotirauhan suojan ydinalue on henkilön asunto, mutta se ulottuu myös muuhun asumiseen tarkoitettuun tilaan, kuten loma-asuntoon tai hotellihuoneeseen sekä henkilön ajoneuvoon.

²⁰⁷ PeVL 20/2002 vp

Poliisilaissa on säännöksiä, jotka antavat poliisimiehelle toimivallan päästä asuntoon ja suorittaa etsintä. Etsintä voidaan poliisilain perusteella suorittaa kuulusteluun noudettavan henkilön kiinnittämiseksi (PoL 13 §), vaarassa olevan henkilön auttamiseksi, kadonneen löytämiseksi tai kuoleman selvittämiseksi, jos on syytä epäillä, että henkilön olevan hengen tai terveyden vaarassa tai joutuneen rikoksen taikka onnettomuuden uhriksi tai hänen voidaan muutoin olevan välittömän avun tarpeessa (PoL 15 §). Poliisimiehellä on oikeus myös päästä rakennukseen vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi, jos on peruteltua syytä olettaa, että henkeä, henkilökohtaista vapautta tai terveyttä vakavasti vaarantavateko tai tapahtuma on meneillään tai uhkaamassa ja toimenpide on välttämätön vaaran estämiseksi tai räjähdysaineiden, aseiden tai muiden vaarallisten aineiden tai esineiden etsimiseksi ja halutunottamiseksi (PoL 16 §). Etsintä henkilön kiinnittämiseksi ja oikeus päästä kotirauhan suojan piiriin varallisen teon ja tapahtuman estämiseksi edellyttävät päällystöön kuuluvan virkamiehen päätöstä. Jälkimmäisessä tapauksessa määräystä ei tarvita, jos kyse on kiireellisestä tapauksesta. Edellä olevissa tilanteissa huone tai säilytyspaikkaa voidaan avata voimakeinoja käyttäen (PoL 17 §).

Perustuslakivaliokunta on todennut kolmessa eri lausunnossa²⁰⁸, että merkittävää julkisen vallan käyttämistä ja sen vuoksi vain täydellä virkavastuulla hoidettavia tehtäviä ovat tehtävät, jotka antaisivat itsenäisen toimivallan tunkeutua kotirauhan piiriin kuuluvalla alueelle. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että asunnon tarkastamisvaltuus merkitsee oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan, joten asuntoon tai kotirauhan suojaan nauttivaan ajoneuvoon kohdistuvan tarkastuksen voi toimittaa vain virkamies. Kaikissa kolmessa lausunnossa todettiin kuitenkin, että yksityinen henkilö voi osallistua viranomaisen apuna tällaisiin tarkastuksiin. Viranomaisorganisaatioon kuulumattomalla on tällöin kotirauhan piirissä ainoastaan viranomaisia avustavia, lähinnä erityisosaamista tai asiantuntemusta vaativia tehtäviä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella perustuslaki 124 § kieltää antamasta yksityiselle sellaisia poliisivaltuuksia, jotka antaisivat itsenäisen toimivaltuuden

²⁰⁸ PeVL 46/2001 vp, PeVL 48/2001 vp ja PeVL 40/2002 vp

tunkeutua kotirauhan piiriin kuuluville alueille. Tällaisia toimivaltuussäännöksiä ovat ainakin oikeus suorittaa etsintä kotirauhan piiriin kuuluvalla alueella kuulusteluun noudettavan henkilön tavoittamiseksi (PoL 13 §), poistaa henkilö kotirauhan piiriin kuluvalta alueelta kotirauhan suojaamiseksi (PoL 14 §), oikeus päästä asuntoon varassa olevan auttamiseksi tai kadonneen henkilön löytämiseksi (PoL 15 §) ja oikeus päästä kotirauhan piiriin kuuluvalla alueelle vaarallisen teon ja tapahtuman estämiseksi (PoL 16 §).

4.6.5. Tehtävät, joissa merkittävän vahingon vaara

Perustuslakivaliokunta on katsonut meripelastustoimintaa koskevaan hallituksen lakiesitykseen antamassa lausunnossa²⁰⁹, että tehtävät, joiden hoitamisessa saattaa aiheutua merkittäviä vahinkoja, on hoidettava täydellä virkavastuulla.

Rikosoikeudellinen virkavastuu ei ole riittävä. Lausunnossa oli kyse meripelastukseen liittyvästä onnettomuuspaikan johtajan ja lentotoiminnan koordinaattorin vastuusta. Tässä tehtävässä heillä on julkisen vallan käyttämisenä pidettävää toimivaltaa. Lausunnossa ei ole täsmennetty, minkä tyyppinen vahingonvaara estäisi tehtävän siirtämisen yksityiselle, mutta asiayhteydestä on pääteltävissä, että merkittävällä vahingolla tarkoitetaan henkilövahinkoa.

Lausunnosta olisi myös pääteltävissä, että vastuullisessa asemassa olevan päätöksellä ja mahdollisella vahingolla on asiayhteys. Toisin sanoen tehty päätös voisi jälkikäteen arvioiden olla virheellinen tai perustua virhearviointiin, mikä johtaa henkilövahinkoon.

Merkittävää vahingon vaaraa ei käsitykseni mukaan voida suoraan liittää mihinkään yksittäiseen, nimettyyn poliisivaltuuteen, joka tällä perusteella olisi kiellettyä siirtää yksityiselle. Henkilövahingon vaara on aina olemassa ainakin teoreettisella tasolla silloin, kun joudutan toteuttamaan poliisilain mukaisia toimenpiteitä viimekädessä voimakeinoja käyttämällä tai kun hoidetaan poliisin tiloissa eri syitä säilytettävien vartiointitehtävää, mihin liittyy myös säilytettävien henkilöiden turvallisuudesta vastaaminen. Vahingonvaara ei ole poistettavissa pelkästään tehtävää hoitavan henkilön toimenpitein, koska näissä tilanteissa myös toimenpiteen kohteena oleva

²⁰⁹ PeVL 24/2001 vp

henkilö omalla, joskus ennalta arvaamattomalla toiminnallaan saattaa aiheuttaa henkilövahingon vaaran itselleen tai toiselle. Rajoitusta on siis arvioitava yksityiselle luovutettavan tehtävän luonteen perusteella, ei yksittäisen poliisivaltuuden perusteella. Lausunnon mukaisesti voisi kuitenkin päätellä, että sellainen itsenäistä päätösvaltaa sisältävä poliisivaltuus, jonka toteuttamisessa on ennakolta arvioitavissa oleva henkilövahingon vaara, ei olisi perustuslain mukaan siirrettävissä yksityiselle.

Yhteenveto:

Mitä poliisilain mukaisia poliisivaltuuksia on luovutettavissa, jos tulkintaperusteena käytetään perustuslakivaliokunnan lausuntoja? Yksiselitteistä vastausta ei voi antaa, mutta selvää on, että perustuslain 124 § supistaa merkittäväällä tavalla poliisilain 8 §:n sanamuodon mukaista tulkintaa yksityiselle luovutettavissa olevista poliisivaltuuksista.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeus poistaa henkilö paikalta laissa säädetyin edellytyksin sekä oikeus tehdä turvallisuustarkastus kiinnioton yhteydessä eivät ole sellaista merkittävää julkisen vallan käyttämistä, mikä estäisi tehtävän antamisen perustuslain 124 §:n mukaan. Tästä olisi johdettavissa, että yksityiselle henkilölle voidaan luovuttaa poliisilain 8 §:n perusteella oikeus turvallisuustarkastuksen tekemiseen (PoL 22 §) ja oikeus ottaa pois vaaralliset esineet ja aineet (PoL 23 §) jos tehtävän antaminen on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tätä lievempiä oikeuksia perusoikeusnäkökulmasta on PoL 10 § oikeus henkilöllisyyden selvittämiseen.

Yksityiselle erityisien poliisivaltuuksien nojalla toimivalle henkilölle ei voi luovuttaa poliisilain 27 § 1 momentin mukaisia poliisin voimankäyttöoikeuksia. Tästä on johdettavissa, että erityisien poliisivaltuuksien perusteella toimiva, esimerkiksi yksityinen vartija, ei voi toteuttaa toimivaltaansa kuuluvaa toimenpidettä viime kädessä voimatoimin, kuten poliisilla on tietyin edellytyksin mahdollisuus. Vartijalla on mahdollisuus suorittaa erityisien poliisivaltuuksien perusteella esimerkiksi poliisilain 22 §:n mukainen turvallisuustarkastus (primäärinormi), mutta hänellä ei ole toimivaltaa toteuttaa tarkastusta viime kädessä voimakeinoja käyttämällä (toisen

asteen toimivaltanormi)²¹⁰ kuten poliisilla tai voimakeinojen käyttöön oikeutetulla virkasuhteisella vartijalla olisi. Yksityisen vartijan toimivaltuuksien tehokas käyttö edellyttää näin ollen yhteisymmärrystä asiakkaan kanssa.

4.7. Erityiset poliisivaltuudet ja oikeusturvan takeet

Perustuslain 124 §:n mukaisesti tulkittuna erityisien poliisivaltuuksien antaminen yksityiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännöksellä halutaan painottaa sitä, että asiakkaan asema ei saa heiketä sillä perusteella, että hallintotehtävää hoitaa yksityinen. Poliisivaltuuksien käyttäminen merkitsee aina puuttumista henkilön perustuslailla suojattuihin perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PeL 7 §) tai yksityiselämän suojaan (PeL 10§). Kun julkisia tehtäviä, kuten oikeus poliisivaltuuksien käyttämisen, annetaan yksityisen hoidettavaksi, keskeiseksi kysymykseksi nousee, miten toiminnan kohteena olevan yksityisen henkilön perusoikeuksien suoja ja oikeusturva on turvattavissa.

Perusoikeuksien suojaan kuuluvat perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan riittävänä pidettävät oikeusturvajärjestelyt, joihin kuuluvat huolehtiminen perusoikeuksiin puuttumiseen valtuuksia saavien henkilöiden asiantuntemuksesta, valvonnasta ja vastuusta sekä siitä, että valtuuksien rajat ovat tarkoin määritelty. Siltä osin kuin valtuuksia saavat ovat virkamiehiä voidaan asiantuntemuksen, valvonnan ja vastuuseen liittyvät vaatimukset katsoa asianmukaisesti täytetyksi virkavastuun kautta²¹¹.

Hallituksen esityksen²¹² mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Kun erityisien poliisivaltuuksien käytössä ei ole kyse hallinnollisesta päätöksenteosta vaan tosiasiallisesta toiminnasta, oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset voidaan turvata toimivaltuuksien täsmällisellä sääntelyllä ja sääntelyn yleisellä

²¹⁰ Primäärinormi ja toisen asteen toimivaltanormi kts. Sinisalo 1971 s. 116

²¹¹ KM 1986:16, s 513

²¹² HE 1/1998 vp s. 179

tarkkuudella sekä tehtäviä suorittavien sopivuuden ja pätevyiden avulla²¹³. Jos hallintotehtävä saattaa merkitä julkisen vallan käyttämistä on perustuslakivaliokunnan mietinnön²¹⁴ mukaan erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä.

Vaatus sääntelyn yleisestä tarkkuudesta ja toimivaltuuksien täsmällisestä sääntelystä on osoitettu lainsäätäjälle, eikä niitä voi käyttää lain soveltamistilanteessa tulkintaperusteina. Epäselvää on, täyttääkö poliisilain 8 § tässä mielessä sääntelyn tarkkarajaisuusvaatimuksen. Toimivaltuudet taas riippuvat siitä, millaisia poliisivaltuuksia tehtävään annetaan. Voiko sellaista julkista hallintotehtävää ylipäätään antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, minkä sääntely ei täytä tarkkarajaisuuden vaatimusta tai toimivaltuuksia ei ole säännelty täsmällisesti?

4.7.1. Sopivuus ja pätevyys oikeusturvan takeena

Erityisiä poliisivaltuuksia myönnettäessä jää myöntäjän tehtäväksi erityisesti varmistua siitä, että poliisivaltuuksia saavat henkilöt ovat tehtävään sopivia ja päteviä. Poliisilaissa ei määritellä poliisivaltuuksien saajan pätevyysedellytyksiä. Koska poliisivaltuuksia voidaan myöntää moniin eri tarkoituksiin, yleistä pätevyysvaatimusta tuskin voisi olla. Myöntäjän tulee kuitenkin harkita onko saajalla sellaista koulutusta tai kokemusta, joka etukäteen objektiivisesti arvioiden turvaa valtuuksien asianmukaisen ja oikeusturvan takaavan käyttämisen.

Vaatus julkista hallintotehtävää suorittavan sopivuudesta ja pätevydestä on virkanimitysperusteita korvaava järjestely. Sopivuus ja pätevyys ovat käsitteinä virkamiesoikeudellisia kelpoisuusvaatimuksia. Virkamiesoikeudessa pätevyydellä tarkoitetaan opillista pätevyyttä tai käytännön perehtyneisyyttä. Sopivuudella puolestaan viitataan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin ja henkilön tosiasialliseen kykyyn hoitaa tehtäviä. Sopivuutta ei voi täsmällisesti määrittää, koska se on väljä sekä sisällöllisesti sekä oikeudellisesti. Sopivuuden arviointi tulee tehdä suhteessa tehtävän asettamiin vaatimuksiin. Sopivuutta tehtävään voi heikentää mm. fyysiset ominaisuudet, terveydentila tai rikosoikeudelliset rangaistukset ja merkinnät

²¹³ PeVL 40/2002 vp, 20/2002 vp

²¹⁴ PeVM 10/1998 vp

rikosrekisterissä. Myös taloudelliset sidonnaisuuksilla voi olla vaikutusta kykyyn hoitaa tehtävää siten, että asiakkaan oikeusturva ei heikenny.

Poliisivaltuuksien käytön kannalta oleellista on, että valtuudet saavat henkilöt tietävät toimivaltansa ja vastuunsa poliisivaltuuksien käytössä. Sisäasiainministeriön määräyksessä²¹⁵ edellytetään, että valtuuksien saajan työnantajan on huolehdittava päätöksellä myönnettyjen poliisivaltuuksien edellyttämän koulutuksen järjestämisestä, mikä on kirjattava päätökseen. Mielenkiintoista määräyksessä on, että koulutusvelvollisuus on asetettu poliisivaltuudet saavan työnantajalle. On kyseenalaista onko työnantajilla yleisesti sellaista poliisioikeudellista asiantuntemusta, joka takaisi pätevän koulutuksen poliisivaltuuksien käyttöön.

Annettaessa erityiset poliisivaltuudet yksityisille vartijoille, henkilön pätevyyteen on vaikuttanut vartioimisalan koulutus. Vartiointitehtävää hoitavilla yksityisillä vartijoilla on vartijan peruskoulutus, josta säädetään lain yksityisistä turvallisuuspalveluista (282/2002) 24 §:ssä. Voimankäyttövälineitä, kuten ampuma-asetta, teleskooppipatukkaa ja kaasusumutinta saavat kantaa laissa mainituin edellytyksin (29 §) ne vartijat, jotka ovat saaneet vartijan erityisen voimankäyttökoulutuksen. Siitä säädetään sisäasiainministeriön asetuksessa vartijan erityisestä voimankäyttökoulutuksesta.

Poliisin tiloissa säilytettävien vartiointista, siihen kuuluvista tehtävistä ja vartijoiden koulutuksesta, pätevyysvaatimuksista ja toimivaltuuksista ei ole olemassa tällä hetkellä lain tasoista sääntelyä lukuun ottamatta vartijan voimankäyttöoikeuksia, jotka perustuvat rangaistusten täytäntöönpanolain voimankäyttöänsäätöön.

Poliisin ylijohdon Itä-Suomen lääninjohdolle 29.20.1998 lähettämässä kannanotossa vartioimisliikkeiden vartijoiden toimivallasta ja vastuusta²¹⁶ on todettu, että vartiointitehtävään hyväksytyille vartijoille on annettu toimenkuvan edellyttämä koulutus ja heidän kanssaan on tehty kirjallinen sopimus, jossa vartijan velvollisuudet on täsmällisesti määritelty. Tällä tavoin kihlakunta työn toimeksiantajana on pyrkinyt huolehtimaan vartijoiden koulutuksesta poliisin tiloissa tapahtuvaan vartiointiin.

²¹⁵ SM-1999-1168/Tu-412

²¹⁶ Dnro 5/669/98

4.7.2. Rikosoikeudellinen virkavastuu oikeusturvan takeena

Rikosoikeudellinen virkavastuu on edellytyksenä, kun julkista valtaa sisältävä tehtävä annetaan muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Virkavastuu sisältää sekä rikosoikeudellisen virkavastuun että vahingonkorvausvastuun ja se voidaan laajassa mielessä katsoa yhdeksi oikeusturvan toteuttamismuodoksi²¹⁷. Virkavastuu toteuttaa lähinnä jälkikäteistä oikeusturvaa, mutta sen olemassaolo voidaan katsoa myös ennakkolliseksi oikeusturvakeinoksi.

Virkavastuun perussäännös on PeL 118 §, jonka mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Säännöksen merkitys on kahden suuntainen. Se korostaa lainmukaisuuden vaatimusta julkisen vallan käytössä verrattuna yksityiseen toimintaa ja se antaa yksityiselle henkilölle oikeuden vaatia suoraan virkamiestä tai julkista tehtävä hoitavaa vastuuseen ilman lainvalvojan tai julkisen syyttäjän toimenpidettä²¹⁸. Rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen piiriin kuuluvat RL 40 luvun 11 §:n mukaan myös julkista valtaa käyttävät henkilöt, joilla tarkoitetaan sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen (RL 40 luku 11 § kohta 5a). Tämän perusteella myös erityisiä poliisivaltuuksia käyttävä on rikosoikeudellisessa virkavastuussa käyttäessään hänelle annettuja poliisivaltuuksia. Tarkemmin rikosoikeudellisen virkavastuun kohdentumisesta luvussa 5.3.2.

4.7.3. Eduskunnan oikeusasiamiehen suorittaman valvonta ja hallintokantelu

Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Nämä viranomaiset valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista (PeL 108-109 §). Valvonnan kohteena on siten myös julkisen tehtävän hoitaminen silloinkin, kun se kuuluu yksityiselle henkilölle tai yhteisölle, esimerkiksi julkisyhteisön hoitaessa lakisääteistä tehtävää ostamalla palvelun yksityiseltä palveluntarjoajalta ja

²¹⁷ Mäenpää 2000, s. 433

²¹⁸ Jyränki 2000, s. 255

tämän hoitaessa julkista tehtävää²¹⁹. Näin ollen myös erityisien poliisivaltuuksien perusteella tapahtuva toiminta kuuluu hallintotoiminnan ja julkisen vallankäytön laillisuuden ja hyvän hallintotavan noudattamisen valvonnan piiriin silloinkin, kun tehtävän suorittajana on yksityinen henkilö.

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välistä tehtävänjakoa määrittelevän lain (1990/1224) mukaan eduskunnan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa erityisesti asioita, jotka koskevat puolustusvoimia, vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan sekä henkilökohtaisen vapauden rajoituksia. Tehtäväjaosta huolimatta kansalaisella on oikeus osoittaa hallintokantelu kummalle viranomaisesta tahansa. Eduskunnan oikeusasiamiehellä on oikeus myös oma-aloitteisesti suorittaa toimialaansa kuuluvia tarkastuksia.

Hallintokantelu on jälkikäteinen oikeusturvakeino silloin, kun on kyse tosiasiallisesta julkisen vallan käyttämisestä tai julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Hallintokantelu voidaan osoittaa ylemmälle viranomaiselle tai yleisestä laillisuusvalvonnasta vastaaville eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille. Hallintokantelu on luonteeltaan ilmoitus epäkohdasta tai lainvastaisesta menettelyä eikä sitä ole sidottu ehdottomiin määräaikoihin tai tiukkoihin muotovaatimuksiin²²⁰. Aiheellisen kantelun seurauksena eduskunnan oikeusasiamies voi nostaa syytteen, jos kyseessä on lainvastainen menettely tai laiminlyönti. Lievempänä seuraamuksena voi olla huomautus. Jos menettelyn virhe on ollut vähäinen, eduskunnan oikeusasiamies voi kiinnittää huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn. Hallintokantelun kautta on mahdollisuus saattaa eduskunnan oikeusasiamiehen tai ylemmän viranomaisen tiedoksi mahdolliset rikkeet ja väärinkäytökset erityisien poliisivaltuuksien käytössä.

4.7.4. Erityisiä poliisivaltuuksia myöntävän valvontavastuu

Yleisen laillisuusvalvonnan lisäksi erityisien poliisivaltuuksien saajaan ja toimintaan kohdistuu valtuuksien antajan suorittama valvonta. Poliisilain 8 §:n viimeisen momentin mukaan poliisivaltuuksien antajan on valvottava, että valtuuksia käytetään asianmukaisesti. Poliisilain 54 §:n toisen momentin perusteella annetussa

²¹⁹ Mäenpää 2000, s. 440

²²⁰ Mäenpää 2000, s. 447

sisäasiainministeriön määräyksessä²²¹ todetaan valtuuksien käytön valvonnasta, että oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että poliisilain 8 §:n mukaisia erityisiä poliisivaltuuksia myönnetään vain tehtävään sopiville ja täysivaltaisille henkilöille, jotka ovat osoittaneet hallitsevansa tehtävään kuuluvat velvollisuudet ja valtuudet.

Valvonnan tehostamiseksi poliisivaltuudet voidaan myöntää vain määräajaksi, enintään viideksi vuodeksi kerrallaan, minkä jälkeen henkilön sopivuus tehtävään ja valtuuksien tarve on arvioitava uudelleen. Poliisivaltuuksien antajalla on myös oikeus peruuttaa myöntämänsä valtuudet, ellei henkilö täytä niitä vaatimuksia, joita niiden antaminen edellyttää tai hän ei ole enää sopiva tehtävään. Määräyksessä ei ole tarkempaa selvitystä, miten valvonta käytännössä on hoidettava.

4.7.5. Vaitiolovelvollisuus

Erityisiä poliisivaltuuksia käyttävän toimenpiteen kohteena olevan henkilön kannalta yksi merkittävä oikeusturvan tae on, että poliisivaltuuksia käyttävä on sidottu vaitiolovelvollisuuteen. Erityisien poliisivaltuuksien perusteella toimivalla on sama vaitiolovelvollisuus kuin virkamiesasemassa olevalla poliisillakin. Poliisin vaitiolovelvollisuudesta säädetään poliisilain 43 §:ssä. Vaitiolovelvollisuuden henkilöllisestä ulottuvuudesta säädetään ensimmäisessä momentissa, jonka mukaa poliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta on voimassa mitä valtion virkamieslain (750/1994) 17 §:ssä säädetään. Vaitiolovelvollisuuden soveltamisalaa on kuitenkin laajennettu virkamieskäsitteen ulkopuolelle. ”Sama vaitiolovelvollisuus on sillä, joka on työsopimussuhteessa poliisiin, ja sillä, joka hänelle myönnettyjen poliisivaltuuksien nojalla tai muutoin suorittaa poliisitehtävää”

Valtion virkamieslain 17 §:n mukaan virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ja muussa laissa säädetään. Poliisilain 43 §:n 2 momentin mukaan 1 momentissa mainitut henkilöt eivät saa tehtäviensä hoitoon kuulumattomalla tavalla käyttää hyödykseen eikä luvatta muilla ilmaista sellaisia henkilön yksityisyyteen kuuluvia seikkoja, jotka he ovat saaneet tehtävässään tietoonsa ja joiden ilmitulo voi aiheuttaa

²²¹ SM-1999-1168/Tu-412

henkilölle vahinkoa tai haittaa. Rangaistussäännös tämän pykälän rikkomisesta on rikoslain 40 luvun 5 §:ssä:

Jos virkamies tahallaan palvelussuhteensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti 1) paljastaa sellaisen asiakirjan tai tiedon, joka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) tai muun lain mukaan on salassa pidettävä tai jota ei lain mukaan saa ilmaista, taikka 2) käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi 1 kohdassa tarkoitettua asiakirjaa tai tietoa, hänet on tuomittava virkasalaisuuden rikkomisesta.

Teko edellyttää tahallisuutta. Sanktiona on sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta.

Virkamies voidaan virkasalaisuuden rikkomisen perusteella tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä. Lain soveltamisalasäännöksen mukaan viraltapano koskee myös julkisen vallan perusteella virkamieheksi katsottavaa henkilöä, ei kuitenkaan työntekijää.

Huomionarvoista on, että säännös virkasalaisuuden rikkomisesta koskee sekä palvelussuhteen aikaa että myös aikaa palvelussuhteen päätyttyä. Säännöksessä ei rajata sitä, milloin ja miten tiedot on saatu eikä niiden näin ollen tarvitse olla julkisen vallan käyttämiseen yhteydessä saatuja tietoja.

Jos virkamies syyllistyy huolimattomuudesta samanlaiseen tekoon, eikä teon haitallisuus, vahingollisuus tai muutoin kokonaisuutena arvostellen ole vähäinen, on hänet tuomittava tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta, jossa sanktiona on sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta.

4.8. Muita näkökulmia poliisille kuuluvan tehtävän luovuttamiseen

4.8.1. Poliisin toiminnan yksityistämisen kieltö

Perustuslakivaliokunta on todennut antaessaan lausuntoja lakiesityksiin, joissa voimakeinojen käyttöoikeuksia on esitetty annettavaksi muille kuin viranomaisille, että perustuslaki kieltää varsinaisen poliisitoiminnan yksityistämisen. Tällaisia lausuntoja ovat lausunto hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista²²² ja lausunto hallituksen esityksestä laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla²²³ (järjestyslaki). Molemmissa lausunnoissa todettiin tärkeäksi se, että päävastuu järjestyksestä ja turvallisuudesta samoin kuin rikosten torjunnasta ja selvittämisestä huolehtimisesta jää poliisille ja muille viranomaisille ja

²²² PeVL 28/2001 vp

²²³ PeVL 20/2002 vp

että vartioimisliiketoiminnan ja järjestyksenvalvojien osuus jää vain täydentäväksi. Lausunnossa PeVL 20/2002 valiokunta painotti, että järjestyksenvalvojien roolin poikkeuksellisuus tulee näkyä jollakin tapaa myös säädöstekstistä. Myös hallitonvaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota antamassaan lausunnossa hallituksen esityksestä järjestyslaiksi²²⁴ todetessaan, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen vastuu kuuluisi säännöksessä mainituissa paikoissa (kauppakeskukset ja liikenneasemat) poliisille ja muille viranomaisille ja järjestyksenvalvojien rooli muodostuisi tätä toimintaa avustavaksi ja täydentäväksi. Hallintovaliokunta korostaa, että järjestyksenvalvojat ovat velvollisia siksi noudattamaan poliisimiehen toimivaltansa puitteissa antamia ohjeita ja määräyksiä.

Perustuslakivaliokunta ei ole tarkemmin ottanut kantaa siihen, mikä on "varsinaista poliisitoimintaa", jonka luovuttaminen yksityiselle on perustuslain mukaan kielletty. Voisi päätellä, että ilmaisulla tarkoitetaan poliisilain mukaan poliisille sen toimialaan ja tehtäväpiiriin kuuluvien tehtävien hoitamista ja toimivaltuuksien käyttämistä. Säännös erityisistä poliisivaltuuksista on lain perusteluiden mukaan alun perin säädetty eri tarkoitukseen, kuin poliisille kuuluvien tehtävien siirtämiseen yksityiselle.

Herää kysymys, onko pidätettyjen ja kiinniotettujen vartiointi poliisin tiloissa varsinaista poliisitoimintaa, jolloin sen antaminen muun kuin viranomaisen hoidettavaksi olisi kielletty. Vartijan tehtävistä ja valtuuksista annetussa sisäasiainministeriön ohjeessa vartijan tehtäviin kuuluu järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen toimipaikkanaan olevan poliisiyksikön hallinnassa olevissa kiinteistöissä ja alueilla, mihin kuuluu myös vapautensa menettäneiden säilytysturvallisuudesta vastaaminen. Tällä hetkellä ei olemassa lakitasoista säädöstä, jossa poliisin tiloissa säilytettävien vartioinnista ja vartijan toimivaltuuksista olisi säädetty. Kuitenkin kiinniottaminen ja pidättäminen kuuluvat poliisin toimivaltuuksiin, mistä on johdettavissa, että poliisi on myös vastuussa kiinniotettujen ja pidätettyjen vartioinnista ja käsittelystä. Päihtyneiden vartioinnin osalta tehtävä voidaan antaa muidenkin hoidettavaksi päihtyneiden käsittelystä annetun lain mukaisesti. Tosin vartioimistehtävään kuuluu myös tehtäviä, jotka ovat luonteeltaan palvelutehtäviä eivätkä ne sisällä julkisen vallan käyttämistä tai puuttumista

²²⁴ HaVM 28/2002 vp

perusoikeuksiin, esimerkiksi ruokailun järjestäminen. Tällaisen tehtävän luovuttaminen yksityiselle on mahdollista.

4.8.2. Vartioimisliikkeille säädetty kiello vastaanottaa toimeksiantoa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä

Vartioimisliiketoimintaa koskeva laki yksityisistä turvapalveluista (282/2002) tuli voimaan 1.10.2002. Rajanvetoa yksityisen vartiointitoiminnan ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen välillä säädellään lain 9 §:ssä. Lain 9 § kieltää vartioimisliikettä ottamasta vastaan toimeksiantoa, joka sisältää sitoumuksen ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Lähtökohtana on, että vartioimisliiketoiminnalla ja niiden palveluksessa olevien vartijoiden toiminnan kautta ylläpidettäisiin nimenomaan yksityistä turvallisuutta ja yleinen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen jäisi poliisin tehtäväksi.

Hallituksen esityksessä²²⁵ 9 §:n kielloa perustellaan sillä, että perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja näin ollen julkisen vallan tehtävänä on turvata tietty perusturvallisuustaso, jonka toteutuminen ei saa jäädä esimerkiksi henkilön taloudellista asemasta riippuvaiseksi. Toisena perusteluna on se, että oikeusturvasyistä turvallisuusviranomaisten ja yksityisten turvallisuuspalveluiden välinen työnjako on pidettävä selvänä. Myös sille on lain esitöissä annettu merkitystä, että turvallisuuspalveluiden kohteina olevien henkilöiden on tärkeää tietää, millä valtuuksilla turvallisuustoimenpiteitä suorittava henkilö toimii. Rajanvedossa yksityisen ja julkisen välillä on hallituksen esityksen mukaan huomioitava ainakin se, onko kyseessä yksityinen vai yleinen paikka ja kohdistuuko vaara ennalta määräämättömään kohdejoukkoon vai määrättyyn kohteeseen. Kuitenkin yleisenäkin paikkana pidettävää vartioimisaluetta koskevassa toimeksiantosopimuksessa voitaisiin sopia omaisuuden vartioimisesta, henkilön koskemattomuuden suojaamisesta ja rikosten paljastamisesta.

Kielto vastaanottaa toimeksiantoa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä toteuttaa edellisessä kappaleessa käsiteltyä perustuslakivaliokunnan

korostamaa poliisitoiminnan yksityistämisen kieltoa. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan ei suoraan ole pääteltävissä, koskeeko kiello vartioimistehtävän kaltaisen tehtävän vastaanottamista. Vaikka vartioinnissa on kyse järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta, se ei kuitenkaan tapahdu yleisellä paikalla. Merkityksellistä perusteluissa on se, että kohteena olevien henkilöiden on tärkeätä tietää, millä valtuuksilla tehtävää suorittava henkilö toimii. Jos kiellon voidaan katsoa koskevan myös poliisin tiloissa tapahtuvaa vartiointia, estäisi se jo yksinään tehtävän antamisen vartioimisliikkeen vartijoiden hoidettavaksi.

5. ERITYISIEN POLIISIVALTUUKSIEN KÄYTTÄMISEEN LIITTYVIÄ ERITYISKYSYMYKSIÄ

5.1. Erityisien poliisivaltuuksien käytössä noudatettavat periaatteet

5.1.1. Poliisilaki ja hallintolaki periaatteiden lähteinä

Hallituksen esityksessä poliisilaksi todetaan, että ”tavanomaisoikeudellisella perusteella on (toisaalta) katsottu, että yleisiä hallinnollisia periaatteita on noudatettava kaikissa poliisivaltuuksien käyttötilanteissa”. Hallituksen esityksen mukaan PolL 2-5 §:ssä säädetty toiminnan yleiset periaatteet koskevat kaikkea poliisivaltuuksien käyttöä ja kaikkien poliisitoimeen kuuluvien tehtävien hoitoa. Poliisin toimintaa koskevia periaatteita on noudatettava myös poliisin antamassa ja poliisille annettavassa virka-avussa sekä yksityishenkilön suorittamassa poliisin avustamisessa, silloin kun avustavalla toiminnalla puututaan kansalaisten perusoikeuksiin. Periaatteiden noudattaminen on hallituksen esityksen mukaan erityisen tärkeää voimakeinojen käytössä ja kansalaisten perusoikeuksiin puuttuvassa toiminnassa.²²⁶

Erityisien poliisivaltuuksien käyttäjä on sidottu poliisilain periaatteiden lisäksi hallintolain (434/2003) hyvän hallinnon perusteiden noudattamiseen. Vuoden 2004 alussa voimaan tullutta hallintolakia sovelletaan sen 2 §:n 3 momentin mukaan myös yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä, joskin lain sovellettavuus yksityisen hoitamassa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa rajautuu hyvän hallinnon perusteiden noudattamisen. (Tarkemmin lain sovellettavuudesta luvussa 3.5.3.). Tosiasiallinen hallintotoiminta hallintolain perusteluiden mukaan voi sisältää myös julkisen vallan käyttämistä esimerkiksi yksityisiin kohdistuvien käskyjen tai kieltojen antamisena, taikka niitä edeltävinä käsittelytoimina, kuten esimerkiksi poliisitoiminnassa²²⁷. Tämän perusteella myös PolL 8 §:n mukaisten erityisten poliisivaltuuksien saaja, niin virkamies kuin yksityinen henkilökin, on tehtävässään sidottu sekä poliisilain periaatteiden että hyvän hallinnon perusteiden

²²⁶ HE 57/1994 vp s. 34

²²⁷ Niemivuo, Keravuori 2003, s. 100

noudattamiseen. Hallintolaki on yleislaki suhteessa poliisilakiin, joten hyvän hallinnon perusteet täydentävät poliisilain periaatteita.

Hallintolain ja poliisilain periaatteet ovat oikeuslähteinä vahvasti velvoittavia oikeussääntöjä. Ne ovat osa virkatoiminnassa noudatettavia säännöksiä. Niiden noudattaminen voidaan katsoa kuuluvan yleisiin virkavelvollisuuksiin muussakin kuin hallinnollisessa päätöksenteossa. Periaatteiden vastainen menettely mahdollistaa myös virkavastuun toteuttamisen.²²⁸ Esimerkiksi jos julkista valtaa käyttävä henkilö rikkoo tai jättää noudattamatta periaatteita hankkiakseen itselle tai toiselle hyötyä tai aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa, voi kyseeseen tulla virka-aseman väärinkäyttäminen, mistä sanktiona on sakko tai vankeutta enintään 2 vuotta. Virka-aseman väärinkäyttäminen voi olla myös perusteena viraltapanoon (joka perusteluiden mukaan koskee myös julkista valtaa käyttävää henkilöä), jos rikos osittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä.

Vaatus periaatteiden noudattamisesta myös silloin, kun yksityinen henkilö käyttää erityisiä poliisivaltuuksia, vastaa virkamieshallintoperiaatteen ja perustuslain 124 §:n tavoitteeseen; yksityisen henkilön oikeusturva ei saa heikentyä sen vuoksi, että julkinen hallintotehtävä on annettu yksityisen hoidettavaksi.

Hallinnon yleiset periaatteet, joita kutsutaan myös harkintavaltaa rajoittaviksi periaatteiksi, ovat poliisilain 2 §:ssä.

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

Poliisin tulee ensisijassa neuvoin kehotuksin ja käskyin pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Poliisi ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin tehtävän suorittamiseksi on tarpeen".

Yleislakina toimivassa hallintolaissa samat periaatteet ovat tiiviissä muodossa hallintolain 6 §:ssä seuraavasti:

²²⁸ Mäenpää 2000, s. 204

”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärän nähden. Niiden on suojeltava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

Säännös pitää sisällään yhdenvertaisuusperiaatteen, tarkoitussidonnaisuuden periaatteen, objektiviteettiperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja hallinto-oikeudelliseksi periaatteeksi 1990-luvulla omaksutun luottamuksensuojan periaatteen. Hallintolakiin sisällytetyillä hyvän hallinnon perusteilla on saatettu lakitasoisiksi niitä periaatteita, jotka ovat muotoutuneet pääosin hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa ja jotka ovat ohjanneet hallinto-oikeudellista käytäntöä²²⁹.

Muussa kuin hallinnollisessa päätöksenteossa periaatteilla on erilainen painoarvo riippuen toiminnan luonteesta. Poliisin käyttäessä välitöntä julkista valtaa korostuu suhteellisuusperiaatteen merkitys kun taas julkisten palvelujen järjestämisessä yhdenvertaisuusperiaatteella, tarkoitussidonnaisuuden- ja objektiviteettiperiaatteilla on suurempi merkitys²³⁰.

Yksittäinen toimivaltasäännös luo toimivallalle kehyksen. Vasta kun kehyksen sisällä on varmistettu, että toimenpide ei riko edellä mainittuja periaatteita, jää jäljelle se viranomaisen vapaan harkintavallan ala, jonka puitteissa viranomainen voi valita ratkaisuvaihtoehdon²³¹. Hallintolain perusteluissa on korostettu, että hyvän hallinnon perusteet asettavat laadulliset vähimmäisvaatimukset viranomaisten toiminnalle eikä niitä ole tarkoitettu tyhjentäväksi luetteloksi²³².

5.1.2. Objektiviteettiperiaate

”Poliisin on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä sovinnollisuutta edistäen (PoL 2 § 1 momentti). Säännös ilmaisee sekä objektivisuusperiaatetta, tarkoitussidonnaisuuden periaatetta että yhdenvertaisuusperiaatetta. Objektiviteettiperiaatteen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasialisiin tai

²²⁹ Tarkemmin asiasta Niemivuo, Keravuori 2003, s. 118-119

²³⁰ Niemivuo, Keravuori 2003, s. 119

²³¹ Ryynänen 1988, s. 11

hallintotoiminnalle muuten vieraisiin perusteisiin, kuten henkilökohtaisen hyödyn tavoitteluun tai ystävien suosintaan²³³. Asiallisuuden merkitys poliisitoiminnassa korostaa sitä, että toimenpiteen on oltava objektiivisesti perusteltavissa ja puolustettavissa ja että poliisin toiminnan on pysyttävä sille rajatussa tehtäväpiirissä. Toimenpide on hoidettu asiallisuusvaatimuksen mukaisesti, jos toinen saman pätevyyden omaava poliisimies olisi samoissa olosuhteissa huolellisen harkinnan jälkeen päätenyt samaan lopputulokseen.²³⁴ Asiallisuuden vaatimus poistaa mahdollisuuden tehdä ratkaisuja toimivaltaa kuuluvissa tehtävissä oman henkilökohtaisen subjektiivisen harkinnan perusteella. Asiallisuus tässä yhteydessä edellyttää myös hyvien käytöstapojen noudattamista ja asiallista kielenkäyttöä.

5.1.3. Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Hallintolaissa tarkotussidonnaisuuden periaate on kirjoitettu muotoon: "Viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin" (Hall 6 §). Hallintolain perusteluiden mukaan tarkoitussidonnaisuusperiaate kieltää viranomaista ryhtymästä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät sovellettavan lain tavoitteisiin²³⁵. Tarkoitussidonnaisuuden periaate ei käsitykseni mukaan ilmene suoraan poliisilain 2 §:stä²³⁶, mutta asiallisuusvaatimuksen voi ymmärtää myös tarkoitussidonnaisuutena, joka sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vai siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai muuten tarkoitettu käytettäväksi²³⁷. Jos toimivaltaa käytetään tarkoitussidonnaisuusperiaatteen vastaisesti, on kyse harkintavallan väärinkäyttämisestä.

²³² HE 72/2002 vp s. 44

²³³ Mäenpää 2000 s. 198

²³⁴ Rantanen 2003 s. 60-61

²³⁵ HE 72/2002 vp s. 55

²³⁶ Rantasen tulkinnan mukaan tarkoitussidonnaisuuden periaate ilmenee poliisilain 2§:n 2 momentin ensimmäisestä virkkeestä. "Poliisin toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi". Rantanen 2003 s. 62

²³⁷ Mäenpää 2000 s. 199

5.1.4. Yhdenvertaisuusperiaate

Hallintolaissa yhdenvertaisuusperiaate on muodossa: "Viranomaisten on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti" (Hall 6 §). Poliisilaissa on käytetty ilmaisua "puolueettomasti", mikä käsitykseni mukaan pitää sisällään tasapuolisuuden. Puolueettomuusvaatimus edellyttää yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamista, joka kiinnittyy perustuslain 6 §:ään. Yhdenvertaisuusperiaatteen noudattaminen merkitsee, että lain säännöksiä on sovellettava yhdenmukaisesti riippumatta siitä, keneen tai mihin toimenpide kohdistuu. Se ei kuitenkaan estä lakiin perustuvaa positiivista erityiskohtelua²³⁸.

Ketään ei saa perusteettomasti asettaa eriarvoiseen asemaan. Periaate sisältää syrjinnän ja suosinnan kiellon. Syrjintä uskonnon, iän, sukupuolen, poliittisen näkemyksen tai muun vastaavan syyn vuoksi on kielletty. Kohtelun on oltava tasapuolista ja johdonmukaista omaksutun ratkaisulinjan suhteen. Samanlaisissa asioissa ratkaisun tulee olla mahdollisimman samanlainen, ellei omaksutun käytännön muuttamiseen ole perusteltua syytä²³⁹.

Yhdenvertaisuuden toteuttaminen edellyttää objektiivista harkintaa, asioiden ratkaisemista eri tapauksissa samoilla perusteilla ja omaksutun hallintokäytännön toteuttamista toimenpiteen kohteesta riippumatta. Hallintolain perusteluiden mukaan yhdenvertaisuusperiaatteen noudattaminen edellyttää, että asiakkaille on turvattava yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen ja heillä tulee olla yhtäläiset oikeudet päästä selvyyteen lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan²⁴⁰. Yhdenvertaisuusperiaatteen noudattaminen turvaa myös poliisin toiminnan ennakoitavuutta ja yleistä uskottavuutta organisaatioon.

²³⁸ HE 72/2002 vp s. 54

²³⁹ Mäenpää 2000, s. 200

²⁴⁰ HE 72/2002 vp s. 54

5.1.5. Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteella on hallinto-oikeudellisista periaatteista keskeisin merkitys poliisin toimintaa rajoittavana periaatteena. Hallintolain perusteluiden mukaan suhteellisuusperiaate merkitsee sitä, että viranomaisen toimien tulee olla asianmukaisia, tarpeellisia ja oikein mitoitettuja sen tavoitteen kannalta, johon toimella ryhdytään. Avoimella tavalla ilmaistu poliisin toimivaltasäännöstä on tulkittava suhteellisuusperiaatteen valossa siten, että poliisin käyttämien keinojen ja niiden aiheuttamien haittojen tulee olla järkevässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään.

Käsitykseni mukaan poliisilain 2 §, ensimmäistä momenttia lukuun ottamatta, ilmaisee kokonaisuudessaan suhteellisuusperiaatetta sen eri näkökulmista tarkasteltuna. Hallintolaissa se on todettu lyhyesti muodossa "viranomaisten toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään".

Suhteellisuusperiaatteen mukaan poliisin toimenpide on mitoitettava niin, että se ei aiheuta enempää haittaa kuin tehtävän hoitaminen välttämättä vaatii.

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että käytettävät keinot ovat kohtuullisessa ja järkevässä suhteessa siihen päämäärään, mitä toimella tavoitellaan ja keinot tulee mitoittaa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus.

Suhteellisuusperiaatteen merkitys korostuu erityisesti voimankäyttötilanteissa ja tilanteissa, jotka merkitsevät asiakkaan kannalta epäedullisia seuraamuksia²⁴¹.

Vaikka poliisilain 2 §:n periaatteet koskevat kaikkea poliisitoimintaa, on suhteellisuusperiaatetta vielä erikseen korostettu poliisilain 27 §:ssä sillä, että vain puolustettavissa oleva voimankäyttö on sallittu.

Tarpeellisuus on poliisioikeudellisessa kirjallisuudessa erotettu joko omaksi periaatteeksi²⁴² tai toiseksi suhteellisuusperiaatteen osatekijäksi²⁴³.

Suhteellisuusperiaate on jaettavissa kahteen kriteeriin: tehtävän tarpeellisuuteen ja

²⁴¹ HE 72/2002 vp s.

²⁴² Helminen, Kuusimäki, Salminen 1999, s. 73

²⁴³ Rantanen 2003 s. 63

keinojen kohtuuteen²⁴⁴. Toimenpiteen tulee olla tarpeellinen ja sen toteuttamisessa täytyy käyttää lievintä, mutta haluttuun lopputulokseen johtavaa keinoa.

Tarpeellisuusvaatimuksen lähtökohtana on, että toimivallan käytön on oltava tarpeellista laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi, jolloin siihen liittyy läheisesti myös objektiviteettiperiaate. Tarpeellisuusvaatimus laajasti ymmärrettynä tarkoittaa sitä, että poliisin toiminnan on kuuluttava sen tehtävään ja suppeammassa mielessä sitä, että yksityisen ihmisen oikeuksiin ulottuvaa toimivaltaa voi käyttää vain silloin, kun haluttua päämäärää ei muutoin ole saavutettavissa. ”Poliisin tulee ensisijaisesti neuvoin kehotuksin ja käskyin pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta.”

Tarpeellisuusperiaatteeseen liittyy myös ajallinen ulottuvuus. Toimivaltaa, esimerkiksi voimakeinoja, ei ole mahdollista käyttää jos vaara on vielä muulla keinoin poistettavissa ja vallan käyttäminen on lopetettava heti, kun sen käyttäminen ei enää ole tehtävän suorittamiseksi tarpeen ja virkatehtävä on hoidettavissa lievempiä keinoja käyttämällä.

Tarpeellisuus erityisesti henkilön kiinniottamisen ja säilössä pitämisen yhteydessä merkitsee sitä, että henkilöön kohdistuva vapauden menetys on päätettävä heti, kun perusteet siihen päättyvät ja tarpeelliset toimenpiteet on suoritettu. Huolimatta siitä, että lain ilmaisemaa vapaudenmenetyksen maksimiaikaa ei ylitetä, voi poliisi ylittää toimivaltansa jatkamalla kiinniottoa sen jälkeen, kun se ei enää virkatehtävän suorittamisen tai muun laillisen perusteen vuoksi ole tarpeellista .

Suhteellisuusperiaatteesta seuraa, että poliisi saattaa joutua luopumaan tehtävän loppuun suorittamisesta, jos siitä aiheutuvat haitat eivät ole järkevässä ja kohtuullisessa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Näin olen myös poliisilain 5 §, jossa säännellään toimenpiteestä luopumisesta, ilmentää suhteellisuusperiaatetta.

Hallituksen esityksen²⁴⁵ mukaan poliisivaltuuksien käytön keskeinen periaate on, että kenenkään oikeuksiin ei saa puuttua ilman laillista perustetta eikä silloinkaan enempää kuin on välttämätöntä yhteiskunnan ja toisten yksilöiden etujen ja

²⁴⁴ Tähti 1995, s.139. Tähti on katsonut kohtuuden liian epämääräisenä periaatteena hyödyttömäksi kriteeriksi asettamaan hallintoharkintaa täsmentäviä periaatteita.

²⁴⁵ HE 57/1994 vp s. 17

oikeuksien turvaamiseksi. Myös tämä periaatteeksi nimetty kanta osoittaa suhteellisuusperiaatteen keskeistä merkitystä poliisitoiminnassa.

5.1.6. Muut hallintolain periaatteet

Poliisilaisissa olevia periaatteita täydentää lisäksi hallintolakiin hyvän hallinnon perusteiksi määritellyt luottamuksensuojan periaate (6 §:n viimeinen virke), palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (7 §), neuvonta (8 §) hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §) ja viranomaisten yhteistyö (10 §). Näistä erityisien poliisivaltuuksien käytön kannalta keskeisiä ovat palveluperiaate, neuvonta ja hyvän kielenkäytön vaatimus.

Hallintolaisissa *luottamuksensuojaperiaate* on otettu ensi kerran kansalliseen lainsäädäntöön. Viranomaisten toimien on ”suojustava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia” (Hall 6§). Euroopan yhteisön oikeudessa luottamuksensuojaperiaatteella on laaja soveltamisala ja sen lähtökohtana on ollut jäsenvaltioiden oikeusperinne sekä yleinen oikeudenmukaisuus- ja kohtuusajattelu. Sen keskeisenä sisältönä on, että yksilön tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaate merkitsee ennen muuta yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Luottamuksensuojan periaate rajoittaa edunsoovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan. Periaatteeseen voidaan vedota niin yhteisön oikeuteen kuuluvien asetusten pätevyuden arvioinnissa kuin hallintopäätösten ja muiden yksittäistapauksellisten ratkaisujen kohdalla.

Luottamuksen suoja rajoittuu koskemaan vain oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Oikeusjärjestyksellä tarkoitetaan lainsäädäntöä, yleisiä oikeusperiaatteita ja kansainvälisiä sopimuksia. Luottamuksen suoja ei nauti viranomaisen päätös tai toimi, joka perustuu yksilön tietoiseen lainvastaiseen menettelyyn. Luottamuksensuojan saamisen edellytyksenä on siis se, että päätös ei perustu asianosaisen antamiin virheellisiin tai olennaisesti puutteellisiin tietoihin. Viranomaisten käsitykset tai lupaukset asiakkaille eivät myöskään saa aikaan

oikeudellisesti perusteltua odotusta, johon voisi vedota.²⁴⁶ Tämän vuoksi luottamuksensuojan merkitys tosiasiallisessa hallintotoiminnassa on vähäinen.

Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus on ilmaistu hallintolain 7 §:ssä:

”Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.” Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus hyvän hallinnon perusteena merkitsee lain perusteluiden mukaan sitä, että viranomaispalveluiden saatavuus tulisi turvata ja että asioinnin järjestämisessä kiinnitetään riittävästi huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin²⁴⁷. Keskeisiä painopistealueita ovat sekä asiakkaan näkökulman korostaminen että viranomaistoiminnan tuloksellisuuden parantaminen. Säännös on kirjoitettu siten, että se asettaa viranomaiselle velvollisuuksia, kun vaihtoehtona olisi ollut oikeuksien luominen hallinnossa asioiville²⁴⁸.

Esityksen mukaan julkisen sektorin on huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivien kannalta tärkeät palvelut ovat saatavilla kaikkialla maassa ja välttämättömät tehtävät tulevat tehokkaasti hoidetuiksi. Tältä osin perustelut on kirjoitettu velvoittaviksi. Hallituksen esityksessä on otettu esimerkiksi turvallisuuden ylläpitoon liittyvä toiminta, joka tulisi pyrkiä järjestämään siten, että palvelujen saanti pystytään turvaamaan myös poikkeusoloissa ja niin, että ihmisten alueellinen tasa-arvoisuus toteutuu.²⁴⁹

Aiheeni kannalta tämä esimerkki on mielenkiintoinen. Järjestämällä päihtyneiden, kiinniotettujen ja pidätettyjen vartiointi erityisien poliisivaltuuksien perusteella toimivien yksityisten vartijoiden avulla, on pyritty hallintolain palveluperiaatteen päämäärien toteutumiseen. Tällä tavoin poliisin kiinniottamia ja pidätettyjä henkilöitä

²⁴⁶ HE 72/2002 vp s. 56

²⁴⁷ Asioinnilla tarkoitetaan kaikkia julkisten tehtävien hoitamiseen liittyvien palveluiden käyttöä. Tehtävän tuloksellinen hoitaminen merkitsee sitä, että asioinnin tulisi tapahtua nopeasti, joustavasti, yksinkertaisesti ja kustannuksia säästäen. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen ja hallinnossa asioivien valinnanvapauteen. Asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulisi arvioida käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisön tarpeiden kanalta. Palveluiden tulisi vastata myös erityisryhmien, kuten vanhuksien, sairaiden ja vammaisten tarpeisiin. Ilmaisujen konditionaalimuoto ei aseta viranomaiselle velvollisuuksia vaan osoittaa kehittämisen suunnan käytettävissä olevien resurssien puitteissa (Niemivu, Keravuori 2003, s.128)

²⁴⁸ Niemivuo, Keravuori 2003, s. 128

²⁴⁹ He 72/2002 vp s. 56

ei ole tarvinnut kuljettaa kauaksi, mikä on käytännössä sekä poliisin että asiakkaan kannalta tehokasta ja edullista. Toisaalta hallintolain palveluperiaatteen perusteluissa todetaan, että palveluperiaate ei kuitenkaan asettaisi viranomaiselle ehdotonta velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin asiointipalveluiden järjestämiseksi, vaan säännös mahdollistaisi käytettävissä olevien taloudellisten ja muiden voimavarojen huomioon ottamisen. Myöhemmin perusteluissa todetaan, että julkisen sektorin on huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivien kannalta tärkeät palvelut ovat saatavilla kaikkialla maassa ja välttämättömät tehtävät tulevat tehokkaasti hoidetuiksi. Perusteluista olisi pääteltävissä, että julkisen sektorin tehtävänä olisi turvata tässä tapauksessa poliisille sellaiset voimavarat, että poliisin tehtävään kuuluva vartiointi pystytään hoitamaan palveluperiaatteen mukaisesti poliisin palveluksessa olevilla virkamiehillä.

Uudessa hallintolaissa *neuvontavelvollisuudesta* säädetään lain 6 §:ssä.

”Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.”

Lain perusteluiden mukaan säännös asettaa hallintomenettelylain säännöstä laajemman velvollisuuden neuvonnan antamiselle asiakkaille. Säännös ilmentää vaatimusta antaa neuvontaa menettelyllisissä kysymyksissä, kuten miten asia pannaan vireille, mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireille panemiseksi sekä tietojen antamista viraston käytännöstä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista.

Neuvontavelvollisuus ei kuitenkaan edellytä suoranaista asiakkaan avustamista.

Neuvontavelvoite on rajattu viranomaisen toimivaltaan kuuluviin tehtäviin ja se edellyttää konkreettista neuvonnan tarvetta. Neuvonnan tarpeeseen ja laajuuteen vaikuttaa asian laatu ja erityiset olosuhteet sekä asiakkaan tosiasialliset mahdollisuudet selviytyä itse asian hoitamisesta. Lisäksi viranomaisen tulee vastata asiointia koskeviin asiallisiin ja yksilöityihin kysymyksiin ja tiedusteluihin riittävän selkeästi ja ymmärrettävästi. Tämä sulkee laajat ja yleisluontoiset tiedustelut neuvontavelvoitteen ulkopuolelle.

Neuvontavelvollisuus erityisien poliisivaltuuksien kannalta voisi merkitä esimerkiksi sitä, että esim. vartiointitehtävässä vartijan lainmukaisena velvollisuutena on antaa asiakkaalle tietoa mm. niistä oikeuksista mitä hänellä vapautensa menettäneenä. Jos vartiointitehtävässä asiakkaan näkemyksen mukaan on moitittavaa tai menettely on ollut lainvastaista, tulee vartijan pystyä kysyttäessä neuvomaan asiakasta, millä tavoin hänen tulee toimia saadakseen asian ylempien viranomaisten käsiteltäväksi.

Hyvän kielenkäytön vaatimus (HallL 9§) on myös uusi lain vahvistuksen saanut hallinto-oikeudellinen periaate. Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä (9 § 1 mom.). Säännös ei erittele kirjallista tai suullista ilmaisutapaa, vaan asettaa molemmille kielenkäyttömuodoille laatua koskevat vaatimukset. Lain perusteluiden mukaan tämä edellyttää asiallista, selkeää ja ymmärrettävää ilmaisutapaa, jolloin hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa²⁵⁰. Kielen laadun merkitys korostuu perusteluiden mukaan erityisesti silloin, kun kysymys on henkilön oikeusasemaa koskevasta asiasta, jolloin viranomaisen on pyrittävä mahdollisimman täsmälliseen ja yksiselitteiseen ilmaisuun.

Erityisiä poliisivaltuuksia käyttävän kannalta hallinolain hyvän suullisen kielenkäytön vaatimukset ovat oleellisia. Kielenkäytön tulee perusteluiden mukaan olla asiallista, mikä merkitsee sitä, että asiakkaaseen ei kohdisteta loukkaavia, epäasiallisia tai väheksyviä sanontoja. Samat vaatimukset koskevat myös puhelinkeskusteluja. Poliisilaisissa, joka on erityislaki suhteessa hallintolakiin, edellyttää myös erityisien poliisivaltuuksien perusteella toimivalta asiallisuutta.

5.2. Erityiset poliisivaltuudet ja voimakeinojen käyttäminen

5.2.1. Voimakeinoista yleisesti

Voimakeinojen käytön lähtökohtana on lakiin perustuva oikeus voimakeinojen käyttämiseen. Rikoslakiin otettiin vuoden 2004 alusta yleissäännös voimakeinojen

käytöstä vastuuvapausperusteista sääntelevään 4 lukuun. RL 4 luvun 6 §:n ensisijainen tarkoitus on säännellä voimakeinojen käytön uloimmista rajoista ja voimakeinojen käytön liioittelusta. Säännös ei ole toimivaltasäännös eikä se anna kenellekään toimivaltaa voimakeinojen käyttöön. RL 4 luvun 6 §:n 1 momentissa säädetään, että oikeudesta käyttää voimakeinoja virkatehtävän hoitamiseksi tai muun siihen rinnastettavan syyn vuoksi sekä oikeudesta avustaa järjestystä ylläpitämään asetettuja henkilöitä säädetään erikseen lailla. Hallituksen esityksen mukaan säännöksellä tarkoitetaan, että myös viranomaista avustavan sivullisen oikeus voimakeinojen käyttöön edellyttäisi aina eri säännöstä eikä yleistä jokamiehen oikeutta avustaa yleistä järjestystä ylläpitämään asetettuja henkilöitä laki enää tuntisi²⁵¹. Viranomaisen voi myös erikseen rajoittaa sivulliselle kuuluvaa oikeutta siitä, millainen se lain mukaan on.²⁵² Tällä tavoin tuodaan ilmi se, että voimakeinojen käyttöoikeus edellyttää aina erillistä lain valtuutusta eikä voimakeinojen käyttöoikeutta voida perustaa asetuksen tasoisiin säännöksiin ilman laista ilmenevää valtuutusta. Tärkein toimivaltasäännös voimakeinojen käyttöön on poliisilain 27 §²⁵³.

Voimakeinojen käyttö ei milloinkaan ole itsetarkoitus, vaan toimivaltaan kuuluvan tehtävän suorittamisen turvaaminen. Voimakeinojen käyttö edellyttää aina fyysisen, aktiivisen tai passiivisen vastarinnan lisäksi myös lain mukaista oikeutta suorittaa se toimenpide, jonka toteuttamiseksi voimakeinoja käytetään²⁵⁴. Lisäedellytyksenä on,

²⁵⁰ HE 72/2002 vp, s. 59

²⁵¹ HE 44/2002 vp, s. 129

²⁵² Sivullisella on oikeus voimakeinojen käyttöön seuraavien lakien mukaan: poliisilaki, laki rajavartiolaitoksesta, tullilaki, laki rangaistusten täytäntöönpanosta, ilmailulaki, laki järjestyksen pitämisestä joukkoliikenteessä ja merimieslaki.

²⁵³ Poliisin lisäksi muita viranomaisia, joille on lailla myönnetty poliisin voimakäyttöoikeuksien kaltaiset valtuudet, ovat tullivirkamiehet tullilain (1466/1994) 17 §:n mukaisesti ja rajavartiolaitoksen rajavartiostosta annetun lain (320/1999) 24 §:n mukaan. Järjestyksenvalvojien voimankäyttöoikeudesta säädetään järjestyksenvalvojista annetun lain (533/1999) 9 §:ssä ja vartioiden osalta vartioimisliikelain (237/1983) 5 §:ssä. Lisäksi voimakäyttöoikeudet ovat ulosottomiehellä ulosottolain (37/1895) 3 luvun 30 §:n mukaan, ilma-aluksen päälliköllä ilmailulain (281/1995) 37 §:n mukaisesti, aluksen kapteenilla merimieslain (423/1978) 74 §:n mukaan, turvatarkastajilla turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetun lain (1121/1999) 6 §:n mukaan. Voimankäyttöoikeudesta on säädetty myös joukkoliikenteestä annetun lain (472/1977) 4 §:ssä, joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain (469/1979) 11 §:ssä, tarkastuksista lentoliikenteessä annetun lain (305/1994) 6 §:ssä ja aluevalvontalain (755/2000) 31 §:ssä. Yleisesti ottaen voimankäyttöoikeudet on lailla säädetty henkilöille, jotka joutuvat työssään kohtaamaan fyysistä vastarintaa.

²⁵⁴ HE 57/1994 vp s. 53

etteivät poliisin toiminnan yleisiä periaatteita koskevat poliisilain säännökset vaadi voimakeinoista luopumista²⁵⁵.

Poliisilain voimakeinosäännöstä kutsutaankin toisen asteen toimivaltasäännökseksi, koska se ei voi tulla kyseeseen itsenäisenä toimivaltana, vaan edellyttää rinnalleen primääriä toimivaltasäännöstä, jonka nojalla toimenpiteen kohteena oleva on velvollinen alistumaan tietynlaiseen kohteluun. Voimakeinojen käyttö on aina toissijaista ja sen käyttö on sallittua vasta, kun lievemmat keinot kuten kehotukset ja käskyt eivät tehoa²⁵⁶. Ellei tämä alistu toimenpiteeseen ja poliisi kohtaa vastarintaa, on hänellä oikeus turvautua viime kädessä voimakeinoin.²⁵⁷ Samoin edellytyksin voi erityisien poliisivaltuuksien perusteella voimakeinojen käyttämiseen oikeutettu virkamies asemassa oleva käyttää puolustettavissa olevia voimakeinoja.

Voimankäyttö voi kohdistua useampaan oikeushyvään ja niiden arvojärjestys on otettava huomioon; voimankäytön tulee ensisijaisesti kohdistua henkilön sijasta esineeseen²⁵⁸. Jokainen voimakeinojen käyttöön turvautuva joutuu itsenäisesti harkitsemaan voimakeinon käytön ja samalla myös ottamaan vastuun mahdollisesta säännösten vastaisesta voimankäytöstä.

Toisessa momentissa määritellään sallittujen voimakeinojen ulommat rajat ja kolmannessa säännellään menettelystä voimakeinojen liioittelutapauksessa. Voimakeinojen käytön liioittelu on anteeksiantoperuste, jos voimakeinojen ylittämistä voidaan pitää tilanteessa ymmärrettävänä ja anteeksiannettavana. Voimakeinojen käytön liioittelusta on kyse silloin, kun voimakeinoja käytetään ilman, että kyse olisi oman tai toisen hengen tai terveyden välittömästä suojelemisesta vaan kyseessä on liiallinen virkaintoisuus ja tehtävän ylikorostus.²⁵⁹

5.2.2. Virkamiehille annettavissa oleva voimakeinojen käyttöoikeus

Poliisin voimakeinojen käytöstä säädetään poliisilain 27 §:ssä:

²⁵⁵ HE 57/1994 vp s. 53

²⁵⁶ Helminen, Kuusimäki, Salminen 1999, s. 291

²⁵⁷ Sinisalo 1971, s. 116

²⁵⁸ HE 57/1994 vp s. 55

²⁵⁹ HE 44/2002 vp s. 129

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

Säännös erityisistä poliisivaltuuksista ei aseta ehdotonta estettä antaa toimivaltuutta poliisilain mukaisten voimakeinojen käyttämiseen muullekin kuin poliisimiehelle. Edellytyksenä on, että saaja on *nimetty virkamies* ja ne ovat hänen tehtävänsä kannalta tarpeellisia. Voimakeinojen käyttöoikeuden antamisen rajaaminen vain virkamiehille korostaa oikeusjärjestykseen kuulumaa virkamieshallintoperiaatetta. Perusedellytyksenä on, että voimaa käyttävällä henkilöllä on vaadittavan harkintakyvyn lisäksi riittävät koulutukselliset, fyysiset ja taidolliset edellytykset voimakeinojen käyttämiseen ja voimankäyttötavan tulee olla yleisesti hyväksyttävä, seurauksiltaan ennustettava ja suoritusvarma²⁶⁰. Virkamiesasemalla pyritään takaamaan näitä edellytyksiä sekä takaamaan kohteeksi joutuneen oikeusturvaa.

Erityisien poliisivaltuuksien perusteella toimivalla toimivalta voimakeinojen käyttämiseen on vain sen toimivallan toteuttamisessa, johon hänelle on annettu poliisivaltuudet. Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi poliisin palveluksessa oleville vartijavahtimestareille voidaan antaa erityiset poliisivaltuudet myös poliisilain 27 §:n mukaisten voimakeinojen käyttämiseen poliisiyksikön tilojen ulkopuolella suoritettavien tehtävien hoitamiseksi. Tällainen tehtävä olisi esimerkiksi vapautensa menettäneiden kuljettaminen oikeuteen, jolloin oikeus voimakeinojen käyttöön on tarpeellista kuljetuksen turvaamiseksi.

Voimakeinojen käytön edellytyksenä on, että voimakeinojen käyttäminen on tarpeellista virkatehtävän suorittamiseksi ja niiden käyttöä voidaan pitää puolustettavina.

Koska voimankäytösäännökset on poliisilaissa selkeästi osoitettu toimivaltasäännökseksi, tulee siinä noudattaa myös poliisilain 2 §:n vähimmän haitan periaatetta ja kieltoa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin se on välttämätöntä. Harkinnassa tulee ottaa huomioon virkatehtävän tärkeys ja

²⁶⁰ HE 57/1994 vp s. 55

kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus ja käytettävissä olevat voimavarat, jotka kaikki on suhteutettava keskenään asianmukaisesti²⁶¹.

Muun kuin virkamiesasemassa olevan erityisien poliisivaltuuksien perusteella toimivan voimankäyttöoikeudet voivat perustua vain hätävarjeluun tai poliisilain 27 §:n 3 momentin poliisin apuna toimimiseen. Lisäksi rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 11 b §:n /521/2003) mukaan vanginvartijalla taikka muulla, jonka tehtävänä on estää karkaaminen tai joka on ohjaamassa häntä järjestykseen, on oikeus käyttää sellaisia voimakeinoja joita olosuhteet huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina.

5.2.3. Hätävarjelu

Hätävarjeluun perusteella kuka tahansa on oikeutettu esimerkiksi voimankäyttöön, jos teko on ollut kokonaisuutena arvioiden puolustettava. Hätävarjelu on rikosoikeudellisen rangaistavuuden poistava peruste, jota kutsutaan vastuuvapausperusteeksi ja tarkemmin oikeuttamisperusteeksi. Hätävarjelulla tarkoitetaan puolustautumista oikeudetonta hyökkäystä vastaan²⁶². Hätävarjelusta on säädetty rikoslain 4 luvun 4 §:ssä (515/2003)²⁶³:

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

Aiemmassa säännöksessä hätävarjelusta oli luettelo puolustettavista oikeushyvistä, mutta uudessa säännöksessä luettelosta on luovuttu. Hätävarjelulla saa suojella mitä tahansa oikeudellisesti merkittävää etua. Hätävarjelu edellyttää kuitenkin etuvertailua teon, sen voimakkuuden ja puolustettavan edun välillä. Absoluuttisesta hätävarjelusta on siirrytty relatiiviseen hätävarjeluun. Hallituksen esityksen mukaan ”voimankäytön puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon paitsi suojeltavan edun merkitys ja hyökkäyksen vaarallisuus, myös puolustuksessa

²⁶¹ HE 57/1994 vp s. 55

²⁶² HE 44/2002 vp s. 17

²⁶³ Vastuuvapausperusteita koskevat säännökset on uudistettu rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistuksen yhteydessä. Laki tuli voimaan 1.1.2004. Siihen saakka hätävarjelusta säädetty RL 3 luvun 6 §:ssä

käytetyn väkivallan ja sen aiheuttamien vahinkojen suuruus²⁶⁴. Häätävarjelu on keino ennen kaikkea perusoikeuksien, lähinnä fyysisen turvallisuuden suojaamiseksi oikeudettomia hyökkäyksiä vastaan. Ruumiilliseen koskemattomuuteen kohdistuvan hyökkäyksen torjumiseksi on lupa käyttää voimakkaampaa väkivaltaa kuin mitä hyökkääjä käyttää ja aiheuttaa hyökkääjälle vakavampia vammoja kuin mihin hyökkäys otaksuttavasti johtaisi²⁶⁵

Hätävarjelu-oikeuden olemassaolo edellyttää, että hyökkäys on oikeudenvastainen. Hyökkäys on yleensä aktiivista, mutta myös toimimisvelvollisuuden laiminlyömällä voi syllistyä hyökkäykseen. Oikeus hätävarjeluun alkaa vasta sen jälkeen, kun oikeudenvastainen teko on välittömästi alkamassa tai on jo alkanut, mutta ei vielä päättynyt. Pelkkä hyökkäyksellä uhkaaminen ei riitä, ellei siitä ole pääteltävissä, että uhkaus pannaan toimeen välittömästi. Jos hyökkäys on jo päättynyt, ei hätävarjelu-oikeuden perusteella olevaa oikeutta voimakeinoihin enää ole.

Hätävarjeluun liioittelusta säädetään RL 4 §:n 2 momentissa. Häätävarjeluun liioittelua on, jos puolustuksessa on ylitetty hätävarjeluun rajat. Tekijä on kuitenkin rangaistuksesta vapaa, jos olosuhteet olivat sellaiset, ettei tekijältä kohtuudella olisi voinut vaatia muunlaista suhtautumista, kun otetaan huomioon hyökkäyksen vaarallisuus ja yllätyksellisyys sekä tilanne muutenkin. Arviointi tehdään tällöin subjektiivisin perustein. On mahdollista, että hätävarjeluun liioitteluna tehdystä rikoksesta tuomitaan rangaistus, jolloin hätävarjeluun liioittelu voi johtaa rangaistuksen lievennykseen. Häätävarjeluun liioittelussa on kyse anteeksiantoperusteesta, joka ei poista teon oikeudenvastaisuutta, mutta poistaa tekijän syyllisyyden ja teon moitittavuuden.²⁶⁶

Hätävarjeluun perusteella voi voimakeinoja käyttää puolustautumiseksi, mutta ei vastarinnan murtamiseksi, kuten poliisilain mukaisten voimakeinojen käytössä on mahdollisuus. Poliisilla oleva voimankäyttöoikeus ei kuitenkaan poissulje jokaiselle kuuluvaa oikeutta hätävarjeluun, vaan hätävarjelu ja voimankäyttö voivat tulla sovellettaviksi lomittain. Poliisilain säännös voimakeinojen käytöstä määrittää sen

²⁶⁴ HE 44/2002 vp s. 114

²⁶⁵ HE 44/2002 vp s. 115

²⁶⁶ HE 44/2002 vp s. 99 ja 112

normaaleja kansalaisoikeuksia pidemmälle menevän voimankäyttöoikeuden, joka poliisimiehellä on nimenomaan virka-asemansa perusteella²⁶⁷. Jos molemmat säännökset olisivat sovellettavissa samanaikaisesti, hätävarjelussäännösten soveltaminen on ensisijaista²⁶⁸.

5.2.4. Sivullisen oikeus voimakeinojen käyttämiseen poliisin avustamisessa

Hätävarjelutilanteen lisäksi yksityisellä henkilöllä on oikeus voimakeinojen käyttämisen silloin, kun hän poliisin pyynnöstä tilapäisesti avustaa poliisimestä voimankäyttöä vaativassa tilanteessa²⁶⁹. Säännös ei liity erityisiin poliisivaltuuksiin, vaan koskee kaikkia yksitvistapauksessa poliisin pyynnöstä poliisia avustavia henkilöitä. Voimakeinojen käyttö perustuu tällöin poliisilain 27 §:n 3 momenttiin.

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

Hallituksen esityksessä²⁷⁰ säännös oli seuraavassa muodossa: ” Sillä, joka poliisimiehen pyynnöstä tai tämän suostumuksella avustaa poliisimestä virkatehtävän suorittamisessa, on oikeus sellaisten voimakeinojen käyttämisen, joihin poliisi toimivaltansa nojalla hänet valtuuttaa tai ohjaa.” Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossa²⁷¹, että sivullisten oikeutta käyttää voimakeinoja voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä vain, mikäli tämä mahdollisuus säädetään selvästi poikkeukseksi ja sallittavuus rajataan tilanteisiin, joissa sivullisen voimakeinoapu on välttämätöntä erittäin tärkeän ja kiireellisen virkatehtävän suorittamiseksi.

²⁶⁷ HE 57/1994 vp s. 53

²⁶⁸ Helminen, Kuusimäki Salminen 1999, s. 308

²⁶⁹ Poliisilain lisäksi seuraavissa laeissa on säädetty sivullisen oikeudesta käyttää voimakeinoja: laki rajavartiolaitoksesta (320/1999), tullilaki (1466/1994), laki rangaistusten täytäntöönpanosta (521/2003), ilmailulaki (281/1995), laki järjestyksen pitämisestä joukkoliikenteessä (472/1977) ja merimieslaki (423/1978)

²⁷⁰ HE 57/1994 vp s. 103

²⁷¹ PeVL 15/1994 vp

Säännöksen sanamuoto osoittaa, että sivullisen oikeus avustaa poliisia voimakeinoin tulee kyseeseen vain poikkeuksellisesti, nopeasti syntyneissä ja välittymää apua vaativissa tilanteissa. Avustamisen käsite edellyttää, että avun tarve on jo olemassa tai heti odotettavissa oleva²⁷². Käytännössä tällainen tilanne voisi olla silloin, kun vastarinnan määrä ja vaarallisuus on niin suuri, että poliisi ei ole ennakolta pystynyt varautumaan tilanteeseen riittävällä henkilömäärällä eikä tehtävästä sen tärkeyden vuoksi ole mahdollista luopua. Esimerkkinä voisi olla ennakolta arvaamaton, erittäin aggressiivisesti käyttäytyvän henkilön kiinniottaminen ja joukkotappelut.

Poliisia avustavan henkilön voimankäytön tulle tapahtua poliisin pyynnöstä ja tämän ohjauksessa. Hallituksen esityksen mukaan pyyntö voi olla nimenomainen tai se voidaan esittää viitteellisesti elein tai muulla tavalla. Voimakeinojen käytön edellytyksenä on myös se, että poliisi on valtuuttanut avustavan henkilön voimakeinojen käyttämiseen.

Edellä olevat perustelut osoittavat sen, että sivullisen oikeus voimakeinojen käyttämiseen poliisin avustamisessa tulee tapahtua niin, että voimakeinojen käyttämiseen valtuuttanut poliisimies on välittömässä yhteydessä avustavaan henkilöön ja on itse tapahtumassa paikalla. Säännöksen mukaan ei olisi mahdollista, että poliisimies valtuuttaisi ennakolta esimerkiksi yksityisen vartijan itsenäiseen voimakeinojen käyttämiseen, jos tämä kohtaa vastarintaa tulevaisuudessa vartiointitehtävässä. Tällöin kyseeseen voivat tulla vain rikoslain hätävarjelusäännökset. Erityisien poliisivaltuuksien perusteella toimivan yksityisen vartija voimankäyttöoikeus vartiointitehtävässä ei voi käytännössä perustua tähän senkään vuoksi, että vartija hoitaa itsenäisesti vartiointia juuri silloin, kun poliisia ei ole paikalla hoitamassa tehtävää.

5.2.5. Vartijan oikeus voimakeinojen käyttämiseen

Vartijan oikeudesta voimakeinojen käyttöön säädetään 1.1.2004 alkaen laissa rangaistusten täytäntöönpanosta (512/2003) 11 b §:ssä seuraavasti:

²⁷² HE 57/1994 vp s. 55

” Milloin kiinniotettava, pidätettävä tai vangittava henkilö tekemällä vastarintaa tahi pakenemalla koettaa välttää kiinni joutumisen, taikka, jos rangaistusvanki tai muu kiinniotettu, pidätetty tahi vangittu henkilö yrittää karata tai tekee vastarintaa vanginvartijalle taikka muulle, jonka tehtävänä on estää karkaaminen tai joka on ohjaamassa häntä järjestykseen, on silloin oikeus käyttää sellaisia voimakeinoja, jota kiinniottamisen toimittamiseksi, karkaamisen estämiseksi tai järjestyksen ylläpitämiseksi voidaan olosuhteisiin nähden pitää puolustettavina. Laki on sama, milloin kysymyksessä olevissa tapauksissa vastarintaa tekee joku muu kuin edellä mainittu henkilö”.

Kyseinen säännös oli vuoden 2003 loppuun saakka rikoslain 3 luvun 8 §:ssä (621/1967). Hallituksen esityksessä perusteltiin säännöksen siirtämistä perusratkaisulla, jonka mukaan toimivallasta voimakeinojen käyttöön tulisi säätää kutakin erityisalaa koskevassa lainsäädännössä ja rikoslaissa säädetään lähinnä siitä, kuinka menetellä, kun nuo valtuudet ylitetään. Ellei tällaista säädäntöä vielä ole, sellaisesta tulisi säätää. Hallituksen esityksessä viitattiin perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 28/2001 vp), missä todettiin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta viittaussäännöksiin perustuva lakisääätely riittämättömäksi sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta.

Edellä olevaan säännökseen on perustunut vartijoiden oikeus voimakeinojen käyttämiseen. Vaikka lakia rangaistusten täytäntöönpanosta sovelletaan vankeusrangaistusten ja sakon muuntorangaistuksen suorittamiseen (1 §), lain sanamuodon mukaan myös poliisin tiloissa toimivien vartijoiden voimankäyttöoikeudet perustuvat edelleen tähän säännökseen. Hallituksen esityksen²⁷³ mukaan tämä yleisluontoinen voimankäytösäännös koskee vain niitä ryhmiä, joiden oman hallinnonalan lainsäädännössä ei vielä ole voimankäytösäännöksiä. Yksi tällainen on poliisin tiloissa vartijoiden toimesta tapahtuva vartiointi.

Säännöksessä voimankäyttöoikeus annetaan vanginvartijalle ja muulle, jonka tehtävänä on estää karkaaminen. Hallituksen esityksen perusteella ”muulla” tarkoitetaan viranomaisia, joilla on lakiin perustuva oikeus ryhtyä toimenpiteisiin henkilön tahdosta riippumatta. Tällaisia säännöksiä on mm. mielenterveyslaissa,

²⁷³ HE 44/2002 vp s. 127

lastensuojelulaissa, kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa, päihytyneiden käsittelystä annetussa laissa ja päihdehuoltolaissa.

Avoimella ilmaisulla ei ole tarkoitettu antaa toimivaltaa voimakeinojen käyttämiseen viranomaisen ulkopuolelle. Lakitasoisena säädöksenä sitä tulee myös tulkita perustuslain 124 §:n mukaisesti, joka selkeästi kieltää voimakeinojen antamisen merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä muulle kuin viranomaiselle.

Itä-Suomen lääninhallituksen yksityisille vartijoille annetuissa päätöksissä erityisistä poliisivaltuuksista on annettu oikeus voimakeinojen käyttämiseen sekä poliisimiehen avustamisen (PolL 27 § 3 momentti) perusteella että rikoslain 3 luvun 8 §:n perusteella. Menettelystä herää kysymys, millä perusteella päätöksessä erityisistä poliisivaltuuksista on annettu toimivalta yksityiselle vartijalle rikoslain mukaisiin voimankäyttöoikeuksiin. Erityisinä poliisivaltuuksina yksityisille annettavat toimivaltuudet kun rajautuvat vain poliisilain mukaisiin poliisivaltuuksiin eikä erityisien poliisivaltuuksien perusteella voida antaa oikeutta yksityiselle voimakeinojen käyttämiseen.

5.3. Erityisiä poliisivaltuuksia käyttävän vastuu

5.3.1. Virkavastuu ja julkista valtaa käyttävän vastuu

Virkavastuulla tarkoitetaan yleistä oikeudellista vastuuta tiukempaa vastuuta, joka liittyy erityisesti virkamiehen tehtäviin ja julkisen vallan käyttämiseen. Nimitys virkavastuu kertoo siitä, että vain virkamiehillä on katsottu olevan oikeus julkisen vallan käyttämiseen²⁷⁴. Virkavastuu koskee yleensä valtion virkamieslain (759/1994) 1 §:n mukaisessa virkasuhteessa olevia²⁷⁵. Virkavastuun tarkoituksena on taata kansalaisiin suuntautuvien tehtävien asianmukainen hoito, julkinen luotettavuus ja objektiivisuus sekä painottaa kohteena olevien henkilöiden oikeussuojaa. Virkavastuun koskee sekä hallinnollista päätöksentekoa, muuta julkisen vallan käyttämistä sekä myös tosiasiallista toimintaa

²⁷⁴ Bruun, Mäenpää, Tuori 1994, s.52 ja Mäenpää 2000, s. 523

²⁷⁵ Bruun, Mäenpää, Tuori 1994, s.215

Virkavastuu toteutuu, jos virkamies tekee virkavirheen. Virkavirhe voi olla joko lain tai virkavelvollisuuksien vastaista toimintaa tai tehtävien laiminlyöntiä. Tosiasiallisessa toiminnassa voi vain harvoin tulla kyseeseen lain vastainen toiminta, koska tällaisesta toiminnasta on säännelty yleensä vain väljästi. Tosiasiallisessa toiminnassa ja suorittavassa hallinnossa virkavastuun kohteena on yleensä toiminnan laadullinen virheellisyys ja virkavelvollisuuksien laiminlyönti²⁷⁶.

Valtion virkamiesten virkavelvollisuuksista säädetään valtion virkamieslaissa. Virkamieslain keskeisimmät virkavelvollisuudet ovat velvollisuus suorittaa virkatehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä, noudattaa työnjohto- ja valvontamääräyksiä, pidättyä objektiivisuutta vaarantavista eduista, käyttäytyä virka-aseman mukaan ja noudattaa vaitioloa ja salassapitovelvollisuutta koskevia määräyksiä. Virkamieslain tarkoittama virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelusuhde, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana (1 §).²⁷⁷ Muu kuin virkamies, ei ole sidottu näihin yleisiin virkavelvollisuuksiin eikä muulle kuin virkamiehelle voi tulla niiden rikkomisen perusteella rikosoikeudellista seuraamusta.

Kun julkista valtaa on annettu julkisyhteisöjen ulkopuolelle henkilöille, jotka eivät ole virkasuhteessa, virkavastuuta on vähitellen laajennettu koskemaan myös hallinnon työsuhteista henkilöstöä ja julkishallinnon ulkopuolisia julkisen vallan käyttäjiä²⁷⁸. Rikosoikeudellinen virkamieskäsite on laajempi kuin virkamieslain tarkoittama virkamieskäsite tai hallinto-oikeudellinen virkamieskäsite. Rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu myös muutoin julkista valtaa käyttäviin.

Virkavastuu toteutuu rikosoikeudellisena virkavastuuna tai vahingonkorvausvastuuna. Nämä voivat tulla toteutettavaksi samanaikaisesti, mutta myös erikseen. Vahingonkorvausvastuu ei edellytä rangaistusta, mutta rangaistus voidaan tuomita myös ilman vahingonkorvausvelvollisuutta.²⁷⁹ Virkavastuun

²⁷⁶ Mäenpää 2000, s. 526

²⁷⁷ Virkamieslain ulkopuolisia virkamiesryhmiä ovat mm. kunnalliset virkamiehet, joita koskevia säännöksiä on kunnallisissa virkasäännöissä. Niinikään uskonnollisten yhdyskuntien virkamiehet ja välillisen julkishallinnon virkamiehet ovat virkamieslain ulkopuolisia virkamiesryhmiä

²⁷⁸ Mäenpää 2000, s. 523

²⁷⁹ Mäenpää 2000, s. 524

perussäännös on perustuslain 118 §:ssä, missä ensisijaisena vastuuperusteena on virkamiesasema. Säännöksen kolmannessa momentissa vastuuta laajennetaan koskemaan myös julkista tehtävää hoitavaan henkilöön.

”Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään” (PeL 118 § 3 momentti)

Hallituksen esityksen²⁸⁰ mukaan säännöksen tarkoituksena on, että yksilön oikeus vaatia julkista tehtävää hoitavaa rangaistukseen tai tämän toimenpiteen johdosta vahingonkorvaukseen ei ole riippuvainen siitä, onko jokin julkisen tehtävän hoitaminen uskottu virkamiehelle tai viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

Virkarikoksista säädetään rikoslain 40 luvun säännöksiä ja vahingonkorvausvastuusta vahingonkorvauslaissa (412/1974).

5.3.2. Rikosoikeudellinen virkavastuu

Hallituksen esityksessä poliisilaiksi²⁸¹ todetaan, että erityisiä poliisivaltuuksia käyttävään henkilöön on sovellettava rikoslain virkamiestä koskevia säännöksiä. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään hallituksen esitykseen Suomen hallitusmuodoksi²⁸² edellyttänyt, että ”siltä osin kuin hallintotehtävä saattaa pykälän rajoissa merkitä julkisen vallan käyttämistä on erityisesti varmistauduttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä.”

Rikosoikeudellisella virkavastuulla tarkoitetaan sitä, että virkavelvollisuuden vastaisesta teosta on säädetty laissa rangaistusuhka. Rikoslain virkarikoksia koskeva sääntely on uudistettu vuonna 2001 ja se on tullut voimaan 1.10.2002. Uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli laajentaa rikosoikeudellisen virkavastuun ala vastaamaan nykyistä tilannetta, jossa julkisen vallan käyttöä on siirtynyt virkamieshallinnon ulkopuolelle²⁸³. Uudistuksessa virkamiehen käsite on määritelty yhdenmukaisesti hallinto-oikeudessa käytetyn virkamiehen käsitteen kanssa.

²⁸⁰ HE 1/1998 vp s. 172

²⁸¹ HE 57/1994 vp s. 38

²⁸² PeVM 10/1998 vp

²⁸³ HE 77/2001 vp s. 12

Rikoslain 40 luvun 12 §:n (12.7.2002/604) mukaan tämän luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista valtaa käyttävään henkilöön. Julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen (11 §).

Koska erityinen poliisivaltuus on annettu lain perusteella, on niitä käyttävä henkilö rikosoikeudellisesti virkavastuussa silloin, kun hän käyttää valtuuspäätöksessä mainittua poliisivaltuutta, esimerkiksi tekee turvallisuustarkastuksen.

Rikosoikeudellisen virkavastuun soveltaminen julkisen vallan käyttämisen perusteella edellyttää, että julkista valtaa sisältävä tehtävä on annettu lailla tai lain nojalla, jolloin asianomaisella on sekä oikeus julkisen vallan käyttämiseen että velvollisuus ryhtyä julkisen vallan käyttöä sisältämään toimeen²⁸⁴. Huomattavaa edellä olevan perusteella on, että rikosoikeudellinen virkavastuu koskisi vain sen toimivaltuuden käyttämistä, joka erityisenä poliisivaltuutena on poliisilain 8 §:n perusteella annettu ja valtuuspäätökseen kirjattu. Tosin ajallinen yhteys julkisen vallan käytön ja rikoksen välillä ei hallituksen esityksen²⁸⁵ mukaan ole välttämätöntä, mutta edellytyksenä on, että teolla on vaikutus julkisen vallan käyttämiseen, tässä tapauksessa erityisien poliisivaltuuksien käyttämiseen.

Rikosoikeudellinen virkavastuu ei sovellu, ellei toimeksiantoa ole saatu lailla tai lain nojalla. Rikosoikeudellisen virkavastuun ulkopuolella on sellaisten tehtävien hoitaminen, joka ei perustu lakiin tai asetukseen tai niiden perusteella saatuun toimeksiantoon²⁸⁶. Tällaisia ovat hallituksen esityksen perusteella esimerkiksi viranomaisten ostopalveluna hankkimat erilaiset työsuoritukset päätöksenteon tarpeisiin. Edellä olevan perusteella ne yksityisen vartijan vartiointiin liittyvät tehtävät, jotka on annettu ilman lakiperustetta ja joissa ei käytettä valtuuspäätöksessä mainittua poliisivaltuutta, jäisivät rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisalan ulkopuolelle.

²⁸⁴ HE 77/2001 vp s. 53

²⁸⁵ HE 77/2001 vp s. 53

²⁸⁶ HE 77/2002 vp s. 54

Rikoslain 40 luvun perusteella rangaistavia tekoja ovat lahjuksen ottaminen (1§-2§), lahjusrikkomus (3 §), virka-aseman väärinkäyttäminen (7§) ja virkavelvollisuuksien rikkominen (9-10 §) ja virkasalaisuuden rikkominen (5 §).

5.3.3. Vahingonkorvausvastuu

Vahingonkorvausvastuun tarkoituksena on sekä estää vahingon syntymistä että hyvittää vahinkoa kärsinyttä, jos vahinkoon johtanut loukkaus on tapahtunut²⁸⁷.

Vahinkoa kärsineellä on PeL 118 § 3 momentin mukaan oikeus vaatia vahingonkorvausta joko julkista tehtävää hoitavalta tai julkisyhteisöltä. Lailla voidaan säätää, että vahingonkorvausvaade on ensisijaisesti kohdistettava julkisyhteisöön. Kuitenkin vahinkoa kärsinyt kansalainen voi aina vaatia korvausta suoraan vahingon aiheuttaneelta, vaikka suoritusvelvollisuus lain mukaan ei kohdistuisi virkamieheen (tai julkista valtaa käyttäneeseen henkilöön)²⁸⁸

Valtiolla on työnantajana ensisijainen korvausvelvollisuus työntekijän aiheuttamasta vahingosta vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n mukaan. Säännöksen mukaan työnantajana pidetään myös sitä, joka antaa tehtävän sellaiselle itsenäiselle yrittäjälle, joka on rinnastettava työntekijään. Vahingonkorvausvelvollisuus ei ole riippuvainen palvelussuhteen laadusta, vaan valtiolla on korvausvelvollisuus sekä virkamiehen että muussakin palvelussuhteessa olevan aiheuttamasta vahingosta²⁸⁹.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan vahingon, joka on aiheutunut julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää. Lain tarkoituksena on ollut, että vastuu julkisen vallan käytöstä ulottuu mahdollisimman laajalle²⁹⁰. Vahingonkorvauksen edellytyksenä olevalla virheellä tai laiminlyönnillä tarkoitetaan

²⁸⁷ Koskinen, Kulla 2001, s.157

²⁸⁸ Koskinen, Kulla 2001, s.157

²⁸⁹ Kukkonen 1996, s. 109

²⁹⁰ Koskinen, Kulla 2001, s.158

tahallisesti tai tuottamuksella aiheutettua vahinkoa²⁹¹. Vahingonkärsijällä on oikeus vahingonkorvaukseen silloinkin, kun virheen tehnyttä henkilöä ei voida yksilöidä²⁹²

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n toista momenttia kutsutaan standardisäännökseksi. Sen mukaan vastuun lisäedellytyksenä tahallisuuden tai tuottamuksen lisäksi on, että toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudelle asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Säännöksen alkuperäisenä tarkoituksena on rajoittaa korvaukseen oikeutettujen piiriä siten, ettei mikä tahansa poikkeama täysin moitteettomasta menettelystä perusta loukatulle oikeutta saada korvausta valtiolta. Säännöksellä tarkoitetaan huolellisuusvaatimusta. Jos julkista valtaa käyttäen tehdyt toimet perustuvat lakiin ja ne on suoritettu lain mukaisesti ja muuten kohtuullisen huolellisesti, julkisyhteisölle ei synny korvausvastuuta, vaikka toimesta aiheutuisikin vahinkoa²⁹³. Käytännössä standardisäännöstä sovelletaan sekä silloin, kun korvausvaatimus kohdistetaan virkamieheen että silloin kun se kohdistetaan julkisyhteisöön²⁹⁴.

Työntekijä on itse korvausvelvollinen, jos vahinko on aiheutettu tahallisesti. Virheen tai laiminlyönnin seurauksena syntyneestä vahingosta työntekijä on velvollinen korvaamaan määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi ottamalla huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve ja muut olosuhteet. Lievästä tuottamuksesta aiheutunutta vahinkoa työntekijä ei ole velvollinen korvaamaan (VahL 4 luku 1 §). Vaikka työntekijän vastuu tämän sovittelusäännöksen perusteella johtaisi siihen, että hänen ei tarvitse suorittaa korvausta, se ei merkitse sitä, että vahinkoa kärsineen oikeudet muuttuisivat huonommiksi. Vahingon kärsinyt voi silloin saada korvauksen kokonaisuudessaan valtiolta²⁹⁵.

Poliisilain 49 §:ssä säädetään poliisimiehen velvollisuudesta ilmoittaa tapahtunut vahinko sekä vahingon tutkinnasta. Pykälän toisessa momentissa velvoitetaan hankkimaan hoitoa ja lääkärinapua vammoja saaneelle ja mikäli henkilö ilmoittaa

²⁹¹ Kukkonen 1996, s. 109, s. 434, s.442

²⁹² Koskinen, Kulla 2001, s. 158

²⁹³ Mäenpää 2000, s. 517

²⁹⁴ Kukkonen 1996, s.442

²⁹⁵ Kukkonen 1996, s.110

saaneensa vammoja poliisin toimenpiteen johdosta, hänet on viivytyksettä toimitettava lääkärintarkastukseen tai muun esteettömän henkilön tarkastettavaksi. Vaikka säännöksessä veloitetaan poliisimiestä toimimaan, koskee se sisäasiainministeriön määräyksen²⁹⁶ mukaan myös erityisien poliisivaltuuksien perusteella toimivaa. Määräyksen mukaan tämä on todettava päätöksessä erityisien poliisivaltuuksien myöntämisestä ja todettava samalla, että mahdolliset korvaukset suoritetaan kuitenkin poliisivaltuuksien saajan työnantajan toimesta. Päätöksessä tulee erikseen todeta, että poliisivaltuuksien saajan on viivytyksettä tehtävä paikalliselle poliisille ilmoitus tehtävän suorittamisen yhteydessä syntyneestä muusta kuin vähäiseksi katsottavasta henkilö- ja omaisuusvahingosta. Perustuslain 124 § edellytysten perusteella voidaan kysyä, pitäisikö nämä velvollisuudet olla laintasoisena säädöksenä, missä velvollisuus ilmoituksista ja toimenpiteistä asetettaisiin suoraan vartiointitehtävää hoitavalle.

Edellä olevan perusteella PeL 118 §:n ja VahL:n 3 ja 4 lukujen säännösten mukaan erityisien poliisivaltuuksien perusteella toimivan aiheuttama vahinko tulee isännänvastuun perusteella ensisijaisesti työnantajan korvattavaksi. Erityisien poliisivaltuuksien perusteella toimivan vartijan aiheuttama vahinko tulee julkisen vallan käyttämisen perusteella vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan valtion korvattavaksi. Jos vahinko voidaan katsoa tahallisesti aiheutetuksi, erityisien poliisivaltuuksien perusteella toimivalla on korvausvelvollisuus. Tämäkään ei kuitenkaan heikennä korvauksen saajan oikeuksia, koska tässä tapauksessa valtio on korvausvelvollinen vahinkoa kärsineelle. Se, että vartija ei ole työsuhteessa kihlakuntaan vaan vartioimisliikkeeseen, ei vähennä julkisyhteisön korvausvelvollisuutta. VahL 3 luvun 1 §:n mukaan korvausvelvollisena työnantajana pidetään myös sitä, joka antaa työtehtävän sellaiselle itsenäiselle yrittäjälle, joka on rinnastettava työntekijään. Standardisäännöksen perusteella julkisyhteisö on korvausvelvollinen vain, kun tehtävän suorittamiselle kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.

²⁹⁶ SM-1999-1168/Tu-412

6. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Kun julkisen sektorin kasvua on pyritty hillitsemään, samalla on pyritty löytämään uusia vaihtoehtoja julkisten tehtävien hoitamiseen. Poliisikaan perusoikeuksiin ulottuvine toimivaltuuksineen ei ole jäänyt kokonaan tämän kehityksen ulkopuolelle. Samaan aikaan yksityinen turvallisuussektori on kasvanut ja saanut uusia aluevaltauksia ennen poliisille kuuluneista tehtävistä. Vuonna 1999 säädetyssä laissa järjestyksenvalvojista, järjestyksenvalvojat saivat oikeuden henkilön poistamiseen, kiinniottamiseen ja säilöissäpitoon sekä oikeuden voimakeinojen käyttämiseen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi yleisissä tilaisuuksissa. Nämä toimenpiteet ulottuvat merkittäväällä tavalla perustuslailla suojattuihin oikeushyviin. Perusteluksi poikkeamiseen virkamieshallintoperiaatteesta, jonka mukaan julkista valtaa voi käyttää vain virkamies, oli julkiselle vallalle asetettu positiivinen velvollisuus turvata kansalaisten henkilökohtainen vapaus, turvallisuus ja koskemattomuus. Järjestyslain voimaantultua vuonna 2003 järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito kauppakeskuksissa, liikenneasemilla ja julkisissa liikennevälineissä on osittain siirtynyt järjestyksenvalvojille, jotka ovat saaneet laissa oikeuden henkilön paikalta poistamiseen, kiinniottamiseen ja oikeuden tehdä turvallisuustarkastus. Vaikka järjestyksenvalvojen rooli lain perusteluiden mukaan onkin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä vain poliisin toimintaa täydentävä, linjanmuutos suhteessa perusoikeuksiin ulottuvan toimivallan antamisessa muulle kuin virkamiehille on merkittävä.

Ennen uuden perustuslain voimaantuloa julkista valtaa sisältävien tehtävien antamista yksityisille rajoitti lähinnä hallitusmuodosta johdetut lainalaisuusperiaate ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä luoma virkamieshallintoperiaate. Lainalaisuusperiaatteesta on johdettavissa, että viranomaisen ei voi antaa yksityisen hoidettavaksi sopimuksella lain mukaan sille kuuluvia tehtäviä yksityisoikeudellisella sopimuksella. Tästä syystä myös poliisin kiinniottamien ja pidätettyjen vartiointitehtävän antaminen sopimuksella yksityiselle vartiointiliikkeen vartijalle ei ollut oikeusjärjestyksemme mukaista. Uuden perustuslain 124 §:n tarkoituksena on asettaa pidäkkeitä viranomaisille kuuluvien tehtävien antamiselle yksityisille ja painottaa oikeusjärjestykseen hyväksytyä virkamieshallintoperiaatetta.

Samalla kun poliisin toimivaltuuksien kaltaista julkisen vallan käyttöä on siirtynyt yksityiselle sektorille, poliisilain mukaisten erityisien poliisivaltuuksien merkitys on vähentynyt. Aiemmin järjestyksenvalvojan tai vartijan toimivaltuuksiin rinnastettavia toimivaltuuksia annettiin erityisien poliisivaltuuksien perusteella harkinnanvaraisesti tiettyihin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtäviin, kuten teollisuusalueiden vartiointiin. Erityiset poliisivaltuudet ovat löytäneet uuden roolin annettaessa kyseiset valtuudet yksityiselle selkeästi poliisille kuuluvan tehtävän hoitamiseksi.

Erityisien poliisivaltuuksien ja poliisivaltuuksien perusteella toimivan toimivalta on monella tapaa erilainen. Erityiset poliisivaltuudet eivät anna poliisimiehen asemaa, vaan oikeuden käyttää sitä yksittäistä poliisilain mukaista toimivaltuutta, joka päätöksessä erityisistä poliisivaltuuksista on todettu. Erityiset poliisivaltuudet rajoittuvat saajan omalle toimialueelle ja siihen tehtävän, johon ne on annettu. Valtuuksien saajan on valtuuksia käyttäessään noudatettava toimivaltaisen poliisiviranomaisen ohjeita.

Luoko poliisilain säännös erityisistä poliisivaltuuksista mahdollisuuden yksityistää poliisin toimintaa? Ensinnäkin yksityiselle annettavissa olevat erityiset poliisivaltuudet rajautuvat vain poliisilain 2 luvun mukaisiin toimivaltuuksiin, joskin rajauksesta on säännelty vasta lain nojalla annetussa ministeriön määräyksessä. Perustuslain 124 § asettaa laille, jolla tehtäviä annetaan viranomaisen ulkopuolelle, vaatimuksen säännöksen tarkkarajaisuudesta ja toimivaltuuksien täsmällisestä sääntelystä. Voidaankin kysyä, onko sääntely tältä osin perustuslain tarkoittamalla tasolla.

Koska perustuslain 124 § kieltää merkittävää julkista valtaa sisältävän tehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle, rajoittaa se tuntuvasti poliisilain erityisistä poliisivaltuuksista säädetyn 8 §:n sanamukaista tulkintaa. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan merkittävää julkisen vallan käyttämistä voimakeinojen lisäksi ovat ainakin poliisin käskyvalta, oikeus päättää toisen vapaudesta ja oikeus tunkeutua kotirauhan piiriin. Myös tehtävät, joissa on merkittävän vahingon vaara, ovat vain virkamiehelle kuuluvia tehtäviä. Näillä perusteilla erityiset poliisivaltuudet eivät anna toimivaltaa juuri muunlaisiin julkista valtaa sisältäviin toimenpiteisiin, kuin

vartijoilla ja järjestyksenvallvoijilla olevat oikeudet tehdä turvallisuustarkastus ja oikeus ottaa pois vaaralliset aineet ja esineet.

Samaan aikaan kun julkinen sektori on yksityistynyt, myös yksityinen toimija on veloitettu noudattamaan aiempaa voimakkaammin julkiseen toimintaan liitettyjä periaatteita ja toimintatapoja silloin, kun tämä hoitaa julkisia hallintotehtäviä tai käyttää julkista valtaa, kuten erityisien poliisivaltuuksien käyttämisessä on kyse. Hallintolain hyvän hallinnon periaatteet tulevat noudatettavaksi myös yksityisen hoitaessa julkista tehtävää, vaikka kyseessä olisikin tosiasiallinen hallintotehtävä eikä varsinainen päätöksenteko. Rikoslaisa julkista valtaa käyttävä rinnastetaan virkamieheen ja julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuus isännänvastuun perusteella ulottuu myös sen yksityiselle luovuttamaan julkisen tehtävän hoitamiseen ja siinä tapahtuneeseen vahinkoon. Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta ulottuu julkisia hallintotehtäviä hoitaviin ja heidän toimintaansa. Perustuslain 124 §:n tavoitteesta huolimatta on väistämätöntä, että julkisia tehtäviä ja julkista valtaa siirtyy yksityisen hoidettavaksi. Näillä lainsäädäntöuudistuksilla on pyritty turvaamaan, että yksityisen henkilön asema ja oikeusturva eivät heikkene, vaikka julkista hallintotehtävää hoitaa muu kuin varsinaisessa virkavastuussa oleva virkamies.

Soveltuvatko erityiset poliisivaltuudet vartiointitehtävän hoitamiseen?

Vaikka poliisin tiloissa säilytettävien kiinniotettujen ja pidätettyjen käsittelystä, vartijoiden toimivaltuuksista ja tehtävistä ei ole olemassa lain tasoista säännöstä, kuuluvat ne kiistatta poliisin suoritettaviin tehtäviin. Ne ovat selkeästi julkista valtaa ja myös merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä, vaikka vartija ei päätäkään säilöönottamisesta, kiinniottamisesta tai pidättämisestä. Hänellä on kuitenkin vastuu vapautensa menettäneiden turvallisuudesta ja vastuu myös siitä, että vapautensa menettäneiden lain mukaiset oikeudet tulevat turvattua. Yksityiselle vartijalle voidaan antaa poliisilain 22 § :n mukainen oikeus tehdä turvallisuustarkastus ja poliisilain 23 §:n mukainen oikeus ottaa pois vaaralliset esineet ja aineet, koska näitä tehtäviä ei ole katsottu merkittäväksi julkisen vallan käyttämiseksi. Lisäedellytyksenä kuitenkin on, että hän "tehtävässään niitä tarvitsee" ja että tehtävän antaminen yksityiselle on tarkoituksenmukaista. Tältä osin säännöstä on tulkittu laveasti annettaessa vartijoille erityiset poliisivaltuudet. Erityiset poliisivaltuudet luovat sinänsä toimivallan suorittaa kyseiset vartiointitehtävään keskeisesti kuuluvat poliisilain mukaiset toimenpiteet,

mutta niihin ei voi perustaa poliisille kuuluvan julkista valtaa sisältävän tehtäväkokonaisuuden luovutusta. Rikosoikeudellinen vastuu ulottuu vain julkista valtaa sisältäviin tehtäviin, jotka on lailla annettu yksityisen hoidettavaksi. Tästä olisi pääteltävissä, että vartijoiden osalta tämän kriteerin täyttävät vain annettujen poliisivaltuuksien käyttäminen. Julkinen valta ei kuitenkaan tosiasiallisesti rajoitu vartiointitehtävässä vain näihin toimenpiteisiin. Erityisten poliisivaltuuksien antaminen ei ole ratkaisu, kun viranomaisen haluaa luovuttaa vartiointin kaltaisen, poliisin vastuulle kuuluvan ja voimakkaalla tavalla perusoikeuksiin puuttuvan julkisen hallintotehtävän yksityiselle.

Vartiointitehtävä on luonteeltaan sellainen, jossa välttämättä tarvitaan myös oikeutta voimakeinojen käyttämiseen. Jokaisella oleva hätävarjelu-oikeus ei ole joka tilanteessa riittävä eikä sitä ole tällaiseen tarkoitukseen säädetty. Voimakeinojen käyttäminen poliisilain 27§:n 3 momentin perusteella edellyttäisi, että poliisimies on läsnä ja pyytää sivullisen apua, jos poliisimiehen on välttämätöntä turvautua sivullisen apuun erittäin tärkeän ja kiireellisen virkatehtävän suorittamiseksi. Itsenäisesti hoidettavan vartiointitehtävän voimankäytösäännöksenä tätä tuskin voi pitää.

Vartiointitehtävän luovuttaminen yksityisen hoidettavaksi edellyttäisi perustuslain 124 §:n mukaan lain tasoista säännöstä vartijan toimivaltuuksista, tehtävistä, velvollisuuksista ja vastuusta. Lisäksi tehtävän luovuttamisen tulee olla tarkoituksenmukaista. Ilman laintasoista säännöstä siitä, että tehtävä voidaan antaa myös muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, vartiointin luovuttaminen yksityiselle ei käsitykseni mukaan ole mahdollista. Jos vartiointitehtävä tulkitaan merkittäväksi julkisen vallan käyttämiseksi, jollainen se on ainakin silloin, jos siihen sisällytetään oikeus voimakeinojen käyttämiseen, ei tehtävää voida antaa perustuslain mukaan muun kuin viranomaisen hoidettavaksi.

LÄHTEET:

A. Oikeuskirjallisuus

Bruun, Niklas - Mäenpää - Olli Tuori, Kaarlo: Virkamiesten oikeusasema. Keuruu 1995

Halijoki, Juha: Epäillyn asema rikosprosessuaalisen vapaudenriiston yhteydessä. Defensor Legis 6/2001

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

Helminen, Klaus - Lehtola, Kari - Virolainen, Pertti: Esitutkinta ja pakkokeinot. Helsinki 2002

Holopainen, Toivo: Kunnan asema valtiossa. Vammala 1969

Husa, Jaakko - Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet -johdatus julkisoikeuteen. Saarijärvi 2002

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000

Koskinen, Seppo - Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki 2001

Kukkonen, Pentti: Vahingonkorvaus virassa aiheutetusta vahingosta. Jyväskylä 1996

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990

Majanen, Martti: Yksityishenkilön oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Vammala 1979

Merikoski, V: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. Kolmas painos. Porvoo 1976

Mäenpää, Olli: Hallintosopimus. Helsinki 1989

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Porvoo 2000

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

Parlamentaarisen poliisikomitean mietintö. Komiteamietintö 1986:16

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2000

Perustuslaki 2000. Komiteamietintö 1997:13. Helsinki 1997

Pohjalainen, Teuvo: Kansanvalta ja säädösvallan käyttö. Teoksessa Tarmo Miettinen (toim.); Kansanvalta. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, s. 10-27. Joensuu 2002.

Rantanen, Jari: Poliisin toimivallasta ja toimivaltuuksista. Helsinki 2003

Rasinmäki, Jorma: Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Helsinki 1997

Ryynänen, Aimo: Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa. Mänttä 1988

Saraviita, Ilkka: Suomen perusoikeusjärjestelmä. Rovaniemi 1998

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000, Helsinki 2000

Scheinin, Martin: Perustuslaki 2000 –ehdotus ja lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrolli: pari askelta epämääräiseen suuntaan. Lakimies 6-7/1998

Sinisalo, Kari: Poliisin toimivallan määräytyminen. tutkimus poliisin vallasta ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Vammala 1971.

Tuori, Kaarlo: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 2. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa. 2. nide. Positiivisoikeudelliset tarkastelut. Vammala 1983

Tuori, Kaarlo: Julkisesta yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä. Oikeustiede jurisprudentia. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 1998.

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

Tuori, Kaarlo: Yleinen järjestys ja turvallisuus-perusoikeusko? Lakimies, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja 6-7/1999

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

B. Virallisiasiakirjoja

HE 364/1992 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta
HE 281/1993 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi turvatarkastuksista lentoliikenteessä
HE 309/1993 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta
HE 57/1994 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi
HE 295/1993 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
HE 1/1998 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

HE 148/1998 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi järjestyksenvallvoijista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi
HE 69/2001 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi
HE 140/2001 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle Maaseutuviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi
HE 20/2002 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi
HE 72/2002 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi
HE 141/2002 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle ajoneuvolain muuttamiseksi
PeVL 19/1985 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi työturvallisuuslain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
PeVL 6/1986 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä metsänparannuslaiksi
PeVL 3/1987 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä radioviestintää koskevaksi laiksi
PeVL 4/1989 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ulkomaalaisen kelpoisuutta virkaan koskevaksi lainsäädännöksi
PeVL 37/1992 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta
PeVL 1/1994 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi turvatarkastuksista lentoliikenteessä
PeVL 7/1994 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä tilintarkastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
PeVL 15/1994 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä poliisilaiksi
PeVL 47/1996 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä telemarkkinalaiksi ja laiksi telehallinnosta annetun lain muuttamisesta

PeVL 44/1998 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi järjestyksenvälvoijistä sekä eräksi siihen liittyviksi laiksi
PeVL 28/2001 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvapalveluista
PeVL 18/2001 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta
PeVL 24/2001 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä meripelastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
PeVL 26/2001 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä radiolaiksi
PeVL 28/2001 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvapalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi
PeVL 46/2001 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Maaseutuviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi
PeVL 48/2001 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain, porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain, kolttalain sekä maaseutuyrittäjien luopumistuesta annetun lain muuttamisesta
PeVL 52/2001 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
PeVL 2/2002 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi sähköisistä allekirjoituksista ja viestintähallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta
PeVL 19/2002	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi lääkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta
PeVL 20/2002 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi
PeVL 40/2002 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ajoneuvolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi
PeVM 25/1994 vp	Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

PeVM 10/1998 vp Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

5/699/98 Poliisin ylijohdon kannanotto vartijoiden toimivallasta ja vastuusta ostopalvelussa. Lähetetty Itä-Suomen läänin lääninjohdolle 29.10.1998

SM-1999-1168/Tu-412:
Sisäasiainministeriön määräys erityisten poliisivaltuuksien myöntämisestä, 24.11.1999

SM-2001-778/Tu-41: Sisäasiainministeriön ohje pidätettyjen kohtelusta 3.4.2001

SM037:00/2001: Poliisin tiloissa säilytettäviä henkilöitä koskeva lainsäädäntöhanke.
http://www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?h_ild=6697

SM-2002-01508/Tu-0:
Sisäasiainministeriön ohje vartijan tehtävistä, valtuuksista ja virkamerkistä, 25.9.2002

SM-2003-01756/Tu-53:
Sisäasiainministeriön ohje päihtyneen kohtelusta, 15.9.2003

Lehtiartikkelit:

Helsingin Sanomat Artikkelit "Lakiesitys: Päihtyneet siirtyvät poliisiputkista kuntien vastuulle" 22.8.2001

Poliisilehti 4/2003 Artikkelit "Rajamäki tiivistäisi turvallisuusviranomaisten yhteistyötä"

KÄYTETYT LYHENTEET:

Dnro	= diaarinumero
ETL	= esitutkintalaki 449/1987
HaVM	= hallintovaliokunnan mietintö
HE	= hallituksen esitys
HM	= Suomen Hallitusmuoto 17.7.1919/94
KM	= komiteamietintö
LM	= Lakimies, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja
PeL	= Suomen perustuslaki (731/1999)
PeVL	= perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	= perustuslakivaliokunnan mietintö
PKL	= pakkokeinolaki (450/1987)
PoL	= poliisilaki (493/1995)
RL	= rikoslaki 19.12.1889
RvIA	= asetus rajavartiolaitoksesta 321/1999
RvIL	= laki rajavartiolaitoksesta 320/1999
SM	= sisäasiainministeriö
TulliA	= tulliasetus 1543/1994
TulliL	= tullilaki 1466/1994
TVL	= laki tutkintavankeudesta (615/1974)
VahL	= vahingonkorvauslaki (412/1974)