

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 94

Kari Sinisalo

POLIISIN TOIMIVALLAN MÄÄRÄYTYMINEN

Tutkimus poliisin vallasta ylläpitää
yleistä järjestystä ja turvallisuutta

**SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA**

A-sarja N:o 94

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 94

KARI SINISALO

POLIISIN TOIMIVALLAN MÄÄRÄYTYMINEN

Tutkimus poliisin vallasta ylläpitää
yleistä järjestystä ja turvallisuutta

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

POLIISIN TOIMIVALLAN MÄÄRÄYTYMINEN

Tutkimus poliisin vallasta ylläpitää
yleistä järjestystä ja turvallisuutta

KIRJOITTANUT

KARI SINISALO

OIKEUSTIETEEN LISENSIAATTI,
VARATUOMARI

Yliopistollinen väitöskirja, joka Turun Yliopiston
oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella
esitetään julkisesti tarkastettavaksi
Turun Yliopiston luentosalissa II
lauantaina, kesäkuun 12 päivänä 1971 kello 12.

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1971, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 978-951-855-855-5 (PDF)

ALKUSANAT

Professori *Veli Merikoski* herätti jo opiskeluaikana kiinnostukseni poliisioikeuteen, joka silloin oli lähes tutkimaton alue maassamme. Hänen mielenkiintonsa tutkimusaiheeseen liittyviin ongelmiin jatkui myöhempäinkin, ja sain keskustella niistä hänen kanssaan työn jatkuessa. Haluan esittää professori Merikoskelle parhaat kiitokseni. Samoin kiitän professori *Olavi Rytkölää*, joka monivuotisena esimiehenäni on suhtautunut myönteisesti tutkimustyöhöni, sekä professori *Otto Brusiinia*, joka on opettanut ymmärtämään tieteellisen tutkimuksen lähtökohtia ja kriittisen ajattelun merkityksen.

Oikeustieteen lisensiaatti *Esko Välimäki* on lukenut pääosan käsikirjoituksesta. Samoin on käytännön poliisimiehen näkökulmasta lukenut oikovedoksen poliisiylitarkastaja *Erkki J. Korhonen*. Useat muutkin sisäasiainministeriön virkamiehet ovat auliisti antaneet tietoja poliisitoiminnasta. Erityisesti olen joutunut vaivaamaan hallitussihteeri *Lauri Lausmaata*. Turun Yliopiston oikeustieteellisen tiedekuntakirjaston hoitaja, filosofian maisteri *Anja Pienmäki* on avustanut kirjallisuuden hankkimisessa tuntuvasti yli virkavelvollisuuksiensa. Vaimoni *Annikki Sinisalo* on oikolukenu tekstin sekä suorittanut eräitä muitakin teknisiä tarkistustehtäviä. Heille kaikille sekä muille minua työssäni auttaneille tahdon esittää parhaat kiitokseni.

Turun Yliopiston kansleri on myöntänyt minulle nuorten tieteenharjoittajain apurahan sekä matka-apurahan Tukholmaan tehtävää opintomatkaa varten. Olen saanut apurahan myös Turun Suomalaisen Säästöpankin lainopillisesta stipendirahastosta, Valtion yhteiskuntatieteelliseltä toimikunnalta, Suomen Kulttuurirahastosta ja Maaliskuun 25. päivän rahastosta.

Tällä tavoin saamastani taloudellisesta tuesta esitän kunnioittavan kiitokseni, jonka olen velkaa myös Suomalaiselle Lakimiesyhdistykselle teoksen hyväksymisestä yhdistyksen julkaisusarjaan.

Turussa, toukokuun 6. päivänä 1971.

Kari Sinisalo

SISÄLLYSLUETTELO

Alkusanat	V
Sisällysluettelo	VII
Lähteitä	XI
Lyhenteitä	XXI

ENSIMMÄINEN OSA

I LUKU

Johdanto

1. Politia-ajattelun historiasta	1
2. Poliisia koskeva lainsäädäntö Ruotsi-Suomessa sekä v. 1809 jälkeen Suomessa	7
3. Poliisin toimivaltaa normeeraavat nykyhetken säädökset muissa Pohjoismaissa	18
a. Ruotsi	18
b. Norja	20
c. Tanska	21
d. Yhteenveto	22
4. Poliisihallinnon terminologiaa	23
5. Tutkimuksen kohde	34

II LUKU

Toimivalta terminologisena käsitteenä

1. Määritelmä	43
2. Toimivallan käyttäminen ja ylittäminen	49
3. Toimivalta eräisiin lähikäsitteisiin verrattuna	54
a. Päätösvalta	54
b. Toimiala	56
c. Orgaanin »tehtävät»	58
d. Orgaanin velvollisuudet	59

TOINEN OSA

III LUKU

Poliisille toimivaltaa luovat yleiset säännökset

1. Erottelusta yleiset/erityistilanteita normeeraavat toimivaltasäännökset	64
2. PolL 19 §:n 1 mom.	67
3. PolL 19 §:n 2 mom:n 1 virke	77
4. Eräitä näkökohtia PolL 19 ¹ §:n ja PolL 19 ² §:n 1 virkkeen soveltamis- alasta	81
5. PolL 19 §:n 2 mom:n 2 virke	84
6. PolL 15 §	89
7. PolL 27 §	92
8. PolL 11 §	100
9. RL 3:8 ¹	110
a. Lainkohdan säätäminen	110
b. Ns. julkisoikeudellisesta hätävarjelusta	111
c. RL 3:8 ¹ §:n rakenteen analyysia	115
d. Termien vastarinta ja voimakeino merkityssisällöstä RL 3:8 ¹ §:ssä	123
da. Vastarinta	123
db. Voimakeinot	133

IV LUKU

Poliisilaista epäsuorasti ilmenevä toimivalta

1. Poliisin`valta antaa käskyjä	143
2. Omaisuuteen kohdistettavat poliisin omat toimenpiteet	148

V LUKU

Toimivallan käytön rajoitukset

1. Näennäisestä ja oikeusjärjestyksen mukaisesta toimivallasta	153
2. Tarpeellisuus ja kohtuus sallitun vallankäytön kriteereinä	157
a. Yleistä	157
b. Poliisilain säännökset toimenpiteen tarpeellisuudesta	162
c. Tarpeellisuusvaatimuksen sisältö	167
d. Tarpeellisuusvaatimuksen ulottuvuudesta	177
e. Kohtuus	178
f. PolL 12 §:n 1 ja 3 momenttien sekä RL 3:8 ¹ §:n säännösten ver- tailua	183
3. Kenen oikeuksiin poliisi saa puuttua?	187
a. Yleinen sääntö	187
b. Vaaran objektihenkilön oikeusasema	193
c. Kolmannen henkilön oikeusasema	197

4. Hallintoalamaiselle luotu immuniteetti	203
a. Yleisiä näkökohtia	203
b. Perustuslakia alemmanasteisella säännöksellä luotu immuniteetti ..	205
c. Kansalaisten perusoikeudet	208
5. Toisten viranomaisten toimivallan merkitys	218

VI LUKU

Oppi ns. poliisin yleisvaltuudesta

1. Ns. poliisioikeudellisista yleisklausuuleista	221
2. Poliisioikeudellisen yleisklausuulin puuttuminen Suomen säädännäisestä oikeudesta	223
3. Yleisvaltuusproblematiikka Suomen oikeustieteellisessä kirjallisuudessa	229
4. Sädännäiseen oikeuteen perustumaton valta poliisilain antamisen jäl-	
keen	238
Zusammenfassung	249
Asiahakemisto	275
Säännöshakemisto	277

LAHTEITA

Milloin luettelossa on vain yksi saman tekijän kirjoittama julkaisu, viittaus suoritetaan yleensä mainitsemalla ainoastaan tekijän nimi. Muissa tapauksissa on lyhennetty viittaustapa ilmaistu sulkeissa, ellei se ole itsestään selvä.

- Aarnio, Aulis*: Perillisen oikeusasemasta. Diss. Helsinki 1967.
- Ahtee, Aaro*: Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset. Diss. Vammala 1950.
- Allmän* polislära. (Skydds- och övervakningsverksamhet). För undervisningen i Polisskolans konstapelkurs I och II utg. av Rikspolisstyrelsen. 2. uppl. Stockholm 1968.
- Aminoff, T. J.*: Betänkande om landtpolisens förstärkande och ombildning å administrativ väg. Helsingfors 1890.
- Andersen, Poul*: Dansk Forvaltningsret. Almindelige Emner. 5. udg. København 1965. (Forvaltningsret).
- » — Om ugyldige Forvaltningsakter med saerligt Henblik paa Ugyldighedsgrundene. Diss. Kjøbenhavn 1924. (Forvaltningsakter).
- Andersson, Edward*: Överklagbarhet och besvärsrätt i förvaltningsrätten. Helsingfors 1964.
- Anschütz, Gerhard*: Die Polizei. Vortrag gehalten in der Gehestiftung zu Dresden am 12. Februar 1910. Vorträge der Gehe = Stiftung zu Dresden. Band II. Leipzig—Dresden 1910 s. 219—244.
- Anttila, Inkeri*: Eduskunnan laki- ja talousvaliokunnalle 25.3.1965 annettu lausunto poliisilakia koskevasta hallituksen esityksestä. Moniste. (Asiantuntijalausunto I).
- » — Eduskunnan laki- ja talousvaliokunnalle 30.3.1965 annettu lausunto poliisilakia koskevasta hallituksen esityksestä. Moniste. (Asiantuntijalausunto II).
- » — Eduskunnan lakivaliokunnalle 30.3.1967 annettu asiantuntijalausunto eräiden viranomaisien oikeutta voimakeinojen käyttämiseen koskevan lainsäädännön uudistamisesta. Moniste. (Asiantuntijalausunto III).
- » — Loukatun suostumus oikeudenvastaisuuden poistavana perusteena. Rikos-oikeudellinen tutkimus. Diss. Vammala 1946.
- Beckman, Nils—Holmberg, Carl—Hult, Bengt—Strahl, Ivar*: Brottsbalken jämte förklaringar. II. Brotten mot allmänheten och staten m.m. 2. uppl. Stockholm 1969.

- Begtrup-Hansen, K.*: Det danske Politis Nyordning ved Lov af 18. Maj 1937 om Politiets og Arrestvaesenets Ordning i Danmark. — NAT 1938 s. 86—94.
- Bergman, Stig—Carlsson, Börje*: Kan polisen använda våld? Borås 1968.
- Brownlie, Ian*: The Law relating to Public Order. London 1968.
- Buisson, Henry*: La police. Son histoire. Paris 1958.
- Burckhardt, Walther*: Methode und System des Rechts. Zürich 1936.
- Castberg, Frede*: Innledning til forvaltningsretten. 3. utg. Oslo 1955.
- Coatman, John*: Police. London—New York—Toronto 1959.
- Critchley, T. A.*: A History of Police in England and Wales 900—1966. London 1967.
- Drews, Bill—Wacke, Gerhard*: Allgemeines Polizeirecht. Ordnungsrecht der Länder und des Bundes. 7. völlig ern. Aufl. Berlin—Köln—München—Bonn 1961.
- Ellilä, Reimo*: Poliisin hätävarjeluoikeuden rajat. — Suomen kriminalistiyhdistyksen vuosikirja 1952—1955 s. 131—142.
- Forsthoff, Ernst*: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. I. Allgemeiner Teil. 9. neu bearb. Aufl. München—Berlin 1966.
- Förslag till Ekonomi- och Politi-Lag för Storfurstendömet Finland*. Enligt de intill år 1855 utkomne gällande Författningar, uppå Hans Kejsarliga Majestäts nådiga befallning, sammanfattadt och till wederbörlig granskning utgifwet af Dess för Finland i nåder tillförordnade Lagkommission. I. Innefattande stadgar om statsförvaltningen. III. Innefattande stadgar om allmänna välfärds- och säkerhetswärden. Helsingfors 1857—1858. (Förslag till Ekonomi- och Politilag I ja III.)
- Garner, J. F.*: Administrative Law. 3. ed. London 1970.
- Götz, Volkmar*: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. Göttingen 1970.
- Hart, William O.*: Hart's Introduction to the Law of Local Government and Administration. 8. ed. London 1968.
- Hartmann, Bernhard*: The Police of Norway. 3. ed. Moniste. s.l. 1970.
- Heinonen, Olavi*: Henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia koskevat uudet säännökset. — DL 1969 s. 332—352.
- Herlitz, Nils*: Föreläsningar i förvaltningsrätt. III. Förvaltningsrättsliga plikter. Stockholm 1949. (Herlitz III).
- » — Nordisk offentlig rätt. I. Historisk inledning. Stockholm 1958.
- Hermanson, Robert*: Anteckningar enligt professor R. F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt. Med tillstånd af föreläsaren utg. af Hj. Nyqvist. Helsingfors 1898.
- Hidén, Mikael*: Näkökohtia lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollista. — JFT 1968 s. 459—487.
- Hohfeld, Wesley Newcomb*: Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning. 3. pr. New Haven 1964.
- Holmsen, Paul*: Haandbok i politilovgivningen. Kristiania 1890.
- Holopainen, Toivo*: Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Diss. Vammala 1969.

- Honkasalo, Brynolf*: Suomen rikosoikeus. Yleiset opit. I. 2 pain. Helsinki 1965.
(Yleiset opit I).
- Honkasalo, Brynolf—Ellilä, Reino*: Rikosoikeuden yleiset opit pääpiirteittäin.
Helsinki 1966.
- Hurwitz, Stephan*: Den danske strafferetspleje. 3. forkort. og rev. udg. København 1959.
- Höfde, Hugo*: Polisens organisation, uppgifter och maktbefogenheter. 3. uppl. Karlshamn 1964.
- Ignatius, Gustaf*: Ehdotus asetukseksi poliisitoimesta valtakunnassa. — SPL 1924 s. 332—335.
- » — Perustelut ehdotukseen asetukseksi poliisitoimesta Suomessa. — SPL 1925 s. 72—74, 94—98, 112—115 ja 130—133. (Julkaistu myös ylipainoksena. *Mietintö* sisältävä ehdotuksen asetukseksi poliisitoimesta Suomessa sekä sen perustelut. Turku 1925.)
- » — Utvecklingen och organisationen av polisväsendet i Finland. — NAT 1925 s. 104—120.
- Ikkala, Olli*: Arvostelu Jaakko Uotilan teoksesta Päättövallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. — LM 1963 s. 144—151.
- » — Kunnan yleinen toimivalta. Vammala 1959.
- Imboden, Max*: Der nichtige Staatsakt. Eine verwaltungsrechtliche Studie. Zürich 1944.
- Jarva, Fjalar*: Poliisitoimi. — Siviilitoimituskunta—Sisäasiainministeriö 1869—1969. Helsinki 1969 s. 125—148.
- Jotuni, Olavi*: Eräitä ajatuksia hallinnan oikeusturvasta poliisin kannalta katsottuna. — DL 1942 s. 80—96.
- Joustie, Heikki*: Poliisin valtuuksista ja HM 10 §:n takaamista poliittisista perusoikeuksista. — LM 1970 s. 362—373.
- von Justi, Johann Heinrich Gottlob*: Grundsätze der Policey = Wissenschaft in einem vernünftigen, auf den Endzweck der Policey gegründeten, Zusammenhänge und zum Gebrauch Academischer Vorlesungen abgefasst. 2., stark verm. Aufl. Göttingen 1759.
- Jyräski, Antero*: Näkökohtia Suomen perusoikeusjärjestelmästä. — LM 1968 s. 977—1002.
- Jønsberg, Karl (red.)*: Oslo Politiforening. Dens kamp og historie. Utgitt til Oslo Politiforenings 75-års jubileum 1969. Oslo 1969.
- Karlson, William*: Stadsvakt och poliskår i Lund. Lund 1950.
- Kolderup Rosenvinge, J. L. A.*: Grundrids af den danske Politiret. Til Brug ved Forelaesninger. 2. forøg. Udg. Kjöbenhavn 1828.
- Komiteanmietinnöt*
A. Painetut kotimaiset
1884: 6. Från komitén i fråga om landtpolisens förstärkande.
1889: 2 a—b. Komitea kaupunkien poliisilaitoksen ja hallinnon uudestaan järjestämistä varten. I—II.
1892: 7. Komitealta, joka on asetettu tekemään ehdotuksia yleiseksi poliisijärjestykseksi maaseutua varten sekä johtosäännöksi poliisikonstaapeleille maalla.

1894: 3. Komitealta, joka on asetettu tekemään ehdotuksia virkatehtävien jakamiseksi kruununvoutien, henkikirjoittajien ja kruununnimis-
miesten kesken sekä johtosäännöiksi heille.

1935: 3. Komitealta, joka on asetettu laatimaan ehdotusta lääninhallitusten johtosäännön uudistamiseksi.

1958: 15. Poliisin järjestelykomitean mietintö N:o 6. Ehdotus poliisilainsäädännön uudistamiseksi.

1964: A 1. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisoikeudellista hätävarjelua koskevan lainsäädännön uudistamiseksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

1964: A 2. Kunnan toimiala-komitean mietintö.

B. Monistetut kotimaiset

Mon. 1951: 51. Poliisin järjestelykomitean mietintö [n:o 1] käskylehden julkaisemiseksi.

Mon. 1951: 52. Poliisin järjestelykomitea. Mietintö N:o 2 rikospoliisiorganisaation uudistamiseksi.

Mon. 1951: 53. Poliisin järjestelykomitean ehdotus nimismiesten pätevyysvaatimusten muuttamiseksi. Mietintö n:o 3.

Mon. 1953: 50. Poliisin järjestelykomitea. Mietintö N:o 4. Ehdotus nimismiespiirijaoituksen uudelleen järjestelyksi.

Mon. 1954: 54. Poliisin järjestelykomitea. Mietintö N:o 5. Ehdotus nimismiesten ja apulaisnimismiesten palkkauksen uudelleen järjestelyksi.

Mon. 1960: 23. Hätävarjelukomitean mietintö. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisoikeudellista hätävarjelua koskevan lainsäädännön ja rikoslain 16 luvun 1 ja 6 §:n uudistamisesta sekä korvausten suorittamista eräille virkamiehille ja heidän apunaan olleille henkilöille koskevaksi lainsäädännöksi.

1967: B 9. Poliisiasetustoimikunnan mietintö.

C. Ulkomaiset

SOU 1970: 32. Polisen i samhället. Betänkandet avgivet av 1967 års polisutredning. Stockholm 1970.

Innstilling om den sentrale politiadministrasjon. Avgitt den 20. november 1970. Otta 1970.

Royal Commission on the Police 1962. Final Report. Presented to Parliament by Command of Her Majesty, May 1962. Cmnd. 1728. London 1962.

Koschwitz, Jürgen: Die kurzfristige polizeiliche Freiheitsentziehung. Freiheitsentziehung durch die Vollzugspolizei der Länder und den Bundesgrenzschutz unter besonderer Berücksichtigung des Artikels 5 der Menschenrechtskonvention. Berlin 1969.

Koskimies, M. E.: Poliisihallinto itsenäisyysaikana. — Siviilitoimituskunta—Sisäasiainministeriö 1869—1944. Muistojulkaisu. Helsinki 1944 s. 122—142.

Koskimies, Y. S.: Nimismieheviran historialliset kehitysvaiheet keskiajalta nykyaikaan. — Suomen Nimismiesyhdistys. 25-vuotisjuhlajulkaisu 1921—1946. Lahti 1946 s. 54—77.

- Kuusimäki, Matti*: Poliisilain rangaistussäännöksistä. — SPL 1970 s. 122—125, 173—177, 211—217 ja 242—245. (Osittain sama artikkeli on julkaistu PM 1970 s. 430—437 ja 483—491.)
- » — Poliisin yleisvaltuudesta. — SPL 1969 s. 197—201.
- » — Poliisista ja sen valtuuksista erityisesti poliisilain mukaan. Helsinki 1969. — Julkaisematon Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa esitetty hallinto-oikeuden laudatur-työ.
- Kuuskoski, Reino—Hannus, Arno*: Kunnallislaki. 6. pain. Porvoo 1969.
- König, Hans-Günther*: Allgemeines Sicherheits- und Polizeirecht in Bayern. — M. v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, neu hrsg. von C. H. Ule. III: 2. Köln—Berlin—Bonn—München 1962.
- Laaksovirta, Erkki*: Poliisin ja paloviranomaisten yhteistoiminta ja työnjako palavia nesteitä koskevassa valvonnassa. — Palontorjunta 1956 s. 317—321.
- Lahtinen, Osvi*: Monistettu, eduskunnan lakivaliokunnalle 9. 4. 1967 annettu asiantuntijalausunto ns. julkisoikeudellista hätävarjelua koskevan lainsäädännön uudistamiskysymyksestä. (Asiantuntijalausunto).
- Laintarkastuskunta*. Lausunto n:o 6/1962. Lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi Eduskunnalle poliisilaiksi. Moniste.
- » — Lausunto n:o 2/1965. Lausunto ehdotuksesta Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle julkisoikeudellista hätävarjelua koskevan lainsäädännön uudistamiseksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Moniste.
- Lainvalmistelukunnan julkaisuja*
- N:o 1/1906. Lainvalmistelukunnan ehdotus asetukseksi maan kaupunkien poliisista ynnä perustelmat.
- N:o 2/1947. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle esitutkintalaiksi ja laiksi rangaistusten täytäntöönpanosta annetun asetuksen muuttamisesta.
- N:o 8/1966. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle eräiden viranomaisten oikeutta voimakeinojen käyttämiseen koskevan lainsäädännön uudistamiseksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Tarkistettu ehdotus.
- Lassen, Edvard*: Den nye statspolitiordning i Norge. — NAT 1937 s. 174—187.
- de Laubadère, André*: Manuel de droit administratif. 8. éd. Paris 1967.
- Lemola, Jouni*: Om Hohfelds analys. — JFT 1970 s. 414—415.
- Maitland, F.W.*: Justice and Police. London 1885.
- Makkonen, Kaarle*: Ajatuksia juridisen kielen loogisesta analyysistä. — LM 1959 s. 49—72.
- » — Kunnallinen säädösvalta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus. Vammala 1968.
- » — Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely. — LM 1964 s. 778—784.
- » — Zur Problematik der juristischen Entscheidung. Eine strukturanalytische Studie. Diss. Turku 1965. (Entscheidung).
- Martin, J. P.—Wilson, Gail*: The Police: A Study in Manpower. The Evolution of the Service in England and Wales 1829—1965. London 1969.
- Mayer, Otto*: Deutsches Verwaltungsrecht. I. Unveränd. Nachdr. der 1924 erschienenen 3. Aufl. Berlin 1961.
- Merikoski, V.*: Arvostelu Aaro Ahteen teoksesta Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. — LM 1951 s. 144—152.

- Merikoski, V.*: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. 2. uus. pain. Vammala 1968. (Oikeussuoja).
- » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin. I, 4. pain. II, 2. pain. Porvoo 1970, 1964. (Julkisoikeus I—II).
- Merikoski, V.*—*Modeen, Tore*: Luentoja huolto-oikeudesta. 3. lis. pain. Vammala 1968.
- Metsävainio, S. E. G.*: Yleiskatsaus hallinto- ja poliisiviranomaistemme historialliseen kehitykseen ja järjestysmuotoon. — SPL 1924 s. 3—5, 19—21, 34—36 ja 50—52.
- Mielenosoitukset* ja poliisi 22.—25.6.1970. Helsinki 1970.
- (*Miettinen, J. W.*): Hajapiirtoja Viipurin poliisilaitoksen vaiheista vuosilta 1836—1936. Viipuri 1936.
- Moritz, Manfred*: Über Hohfelds System der juristischen Grundbegriffe. Lund 1960.
- » — Verpflichtung und Freiheit. Über den Satz »sollen impliziert können«. — Theoria. A Swedish Journal of Philosophy and Psychology 1953 s. 131—171.
- Murén, Edvard*: Arvostelu Reino Kuuskosken teoksesta Suomen kunnallisoikeus pääpiirteittäin. — LM 1957 s. 189—193.
- » — Kunnan toimiala. — Kunnallisasiain käsikirja, 3. lait. Helsinki 1967 s. 114—161.
- Myers, P.*: An Introduction to Public Administration. London 1970.
- Naess, Arne*: Logikk og metodelaere. En innføring. 2. utg. Stavanger 1966.
- Nawiasky, Hans*: Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe. 2. durchgearb. und erw. Aufl. Einsiedeln—Zürich—Köln 1948.
- Nummi, Mauno*: Hieman käsitteistä. — PM 1956 s. 346—348.
- » — Yhteiskunta ja järjestysvalta. Turku 1943.
- Nölle, Aloys*—*Werner, Hans-Ulrich*: Polizeiliche Grundsätze und Begriffe. Polizeirecht für Schule und Praxis. 7. verb. Aufl. Köln—Berlin—Bonn—München 1967.
- Oberle, Max*: Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit des polizeilichen Eingriffs. Diss. Zürich 1952.
- Ossa, Mikko*: Turun poliisilaitos 1816—1966. Turku 1966.
- Palmén, J. Ph.*: Politi-vetenskapen, särskildt enligt Robert von Mohl samt politilagstiftningen i Sverige och Finland. — Inbjudningsskrift till Vetenskapens Gynnare, Idkare och Vänner att åhöra det offentliga föredrag, hvarmed Professoren i Kameral- och Politi-lagfarenhet samt Statsrätt, Filosofie Magistern och Juris Utrisque Doktorn Johan Wilhelm Rosenborg kommer att tillträda sitt embete den 13 Februari 1861. Helsingfors 1861 s. 3—34. (Inbjudningsskrift).
- Palmgren, Bo*: Lausunto 14.5.1965 laki- ja talousvaliokunnalle hallituksen esityksen n:o 130 (1964 vp.) johdosta poliisilain. Moniste. (Asiantuntijalausunto).
- Perelman, Ch.*: The Idea of Justice and the Problem of Argument. London 1963.
- Pesonen, Leo*: Palolaki ja poliisitoimi. — Oulun läänin Poliisipäällystöpäivät Oulussa kesäkuun 4, 5 ja 6 päivinä 1935. Oulu s.a. s. 20—30.

- Petrén, Gustaf*: Om offentligrättslig användning av våld mot person. Diss. Lund 1949.
- The Police Service in Britain. Prepared for British Information Services by the Central Office of Information. London 1969.
- Poliisijärjestyksen malli*. Kaupunkiliiton mallisääntöjä N:o 27. Helsinki 1966.
- Polismännens fackliga verksamhet*. Polisväsendets uppkomst och utveckling samt polispersonalens fackliga arbete och organisationer. Minnesskrift utg. av Svenska polisförbundet vid jubileumskongressen i Göteborg den 12—15 juni 1963. Norrköping 1963.
- Reith, Charles*: The Police Idea. Its History and Evolution in England in the Eighteenth Century and After. London—New York—Toronto 1938.
- Reuterskiöld, C. A.*: Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt II. Förvaltningen. Översigt af den materiella förvaltningsrätten (Socialförvaltnings-, ekonomiförvaltnings- och politiförvaltningsrätt) jämte Bihang. Uppsala 1933. — Liitteenä 1) Inledning om förvaltningsrätt ja 2) Repressiv politiförvaltningsrätt (= Det 1919 utgifna första häftet af II. Förvaltningen.) Uppsala 1919. (Politiförvaltningsrätt).
- Rivero, Jean*: Droit administratif. 2. éd. Paris 1962.
- Rosin, Heinrich*: Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen. 2. Neubearb. Aufl. Berlin 1895.
- » — Der Begriff der Polizei und der Umfang des polizeilichen Verfügungs- und Verordnungsrechts in Preussen. — Verwaltungsarchiv 1895 s. 249—365.
- Ross, Alf*: Om ret og retfærdighed. En indførelse i den analytiske retsfilosofi. 2. opl. København 1966.
- Rytkölä, Olavi*: Finnisches Gemeindeverwaltungsrecht. Helsinki 1961.
- » — Kunnallistiedon opas. 4. täyd. pain. Helsinki 1966.
- » — Kuntain yhteistoiminta. Vammala 1952.
- » — P.M. eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä poliisilaiksi. Päivätty 1. 10. 1965. Moniste. (Asiantuntijalausunto).
- » — Virkamiesoikeus. 2. uus. pain. Porvoo 1965.
- » — Ympäristönsuojelu ja lainsäädäntö. Porvoo 1971.
- Saarinén, Jussi*: Paikallinen poliisi. II. Maaseutupoliisi. — Siviilitoimituskunta — Sisäasiainministeriö 1869—1944. Muistojulkaisu. Helsinki 1944 s. 164—174.
- Saarnio, N.*: Paikallinen poliisi. I. Kaupunkipoliisi. — Siviilitoimituskunta — Sisäasiainministeriö 1869—1944. Muistojulkaisu. Helsinki 1944 s. 148—164.
- Samarbejdet mellem de nordiske politimyndigheder*. — Nordisk Kriminalteknisk Tidsskrift 1959 s. 129—199.
- Samling af instruktioner för högre och lägre tjenstemän vid Landt-regeringen i Sverige och Finnland*. Föranstaltad af K. Samfundet för utgivande af handskrifter rörande Skandinaviens historia. Utg. av C. G. Styffe. Stockholm 1852. (Samling af instruktioner).
- Samling af sådana lagbud och författningar, som angå Kronolänsmäns tjenste-åligganden och hvad dermed sammanhänger*. Helsingfors 1869.
- Schiedermair, Rudolf*: Einführung in das bayerische Polizeirecht. München—Berlin 1961.

- Schmid, Wieland*: Der Notstand im Polizeirecht. Diss. Zürich 1940.
- Schneider, Hans*: Polizeirecht. Rechtsvorschriften über das Polizeiwesen in Bund und Ländern. 13. neubearb. Aufl. München—Berlin 1957.
- Schnitler, D.*: Fremstilling af den Norske Politilovgivning. Christiania 1870.
- (Dr.) *Scholz*: Die polizeirechtliche Gefahr. Begriff, Erkennbarkeit und richterliche Nachprüfung besonders bei Polizeiverordnungen. — Verwaltungsarchiv 1919 s. 1—84.
- Schumann, Claus-Dieter*: Allgemeines Polizeirecht. Höchststrichterliche Rechtsprechung. Berlin—Frankfurt a.M. 1967.
- Scupin, Hans Ulrich*: Das Polizeirecht in der Bundesrepublik Deutschland. — Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis; hrsg. von Hans Peters. II. Kommunale Verwaltung. Berlin—Göttingen—Heidelberg 1957 s. 606—666.
- Senatsutskottsbetänkande och förslag, angående polismaktens å landet förstärkande och ombildning på administrativ väg*. Helsingfors 1890.
- Sinisalo, Kari*: Arvostelu Pentti Ylösjoen teoksesta Poliisioikeus I—II. — LM 1966 s. 974—977.
- » — HM 921 § ja hallinnon lainalaisuus. — LM 1968 s. 19—31.
- » — Kansanvallan lisäämisestä poliisihallinnossa. — LM 1970 s. 1028—1036.
- » — Näkökohtia PolL 131 §:stä sekä laiminlyönnistä totella poliisin antamaa käskyä. — SPL 1970 s. 43—48.
- Sipponen, Kauko*: Lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimus lainsäädännön teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta. Diss. Vammala 1965.
- Sisäasiainministeriön poliisilakiehdotus*. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi. (Alustava painettu ehdotus, josta pyydettiin laintarkastuskunnan lausuntoa. Lyh. SisM:n poliisilakiehdotus.)
- Sjöholm, Erik*: Några politirättsliga spörsmål. — FT 1965 s. 238—252.
- » — Om politimakten och dess begränsningar. Diss. Stockholm 1964. (Sjöholm).
- » — Polislagen m.m. Stockholm 1959.
- Smith, Bruce*: Police Systems in the United States. 2. rev. ed. New York 1960.
- Soikkanen, Hannu*: Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Helsinki 1966.
- von Sonnenfels, Josephs*: Grundsätze der Polizey, Handlung, und Finanz. I. 6. Aufl. Wien 1796.
- Springer, Karl*: Die österreichische Polizei. Hamburg 1961.
- Staedler, Bernhard*: Om rätt adressat för betungande individuella förvaltningsakter. — FT 1945 s. 136—152.
- Staf, Nils*: Polisväsendet i Stockholm 1776—1850. Uppsala 1950.
- Stottmann, Paul*: Kann ich, darf ich, muss ich einschreiten? Rechts- und Dienstkunde für Polizeibeamte. 2. völlig neu bearb. Aufl. Köln—Berlin—Bonn—München 1963.
- Strömberg, Håkan*: Speciell förvaltningsrätt. Lund 1970.
- » — Under vilka förutsättningar bör enligt svensk förvaltningsrätt en förvaltningsakt anses som en nullitet? — FT 1955 s. 112—125.

- Ståhlberg, K. J.*: Järjestysvallan rajoista. — LM 1911 s. 151—162.
- » — Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto. 2. uudist. pain. Helsinki 1931. (Sisäasiain hallinto).
- » — Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. 2. uudist. pain. Helsinki 1928. (Yleinen osa).
- Sundberg, Halvar G. F.*: Allmän förvaltningsrätt. Stockholm 1955.
- Sveriges Regeringsformer 1634—1809 samt Konungaförsäkringar 1611—1800* utg. av Emil Hildebrand. Stockholm 1891. (Sveriges Regeringsformer).
- Thoma, Richard*: Der Polizeibefehl im Badischen Recht. I. Tübingen 1906.
- Uggla, John*: Kaupunkien poliisilaitoksen uudestijärjestäminen. — Suomen Kunnallislehti 1917 s. 55—58.
- Ule, Carl Hermann—Rasch, Ernst*: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. — M. v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, neu hrsg. von C. H. Ule. III: 1. Köln—Berlin—Bonn—München 1965.
- Uotila, Jaakko*: Elinkeinolupa. Helsinki 1967.
- » — Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Diss. Vammala 1963. (Uotila).
- Valen-Sendstad, Fartein*: For lov og rett i 200 år. Oslo politis historie. Oslo 1953.
- Waline, M.*: Droit administratif. 9. éd. Paris 1963.
- Werner, Leopold*: Polizei und Verwaltung. — Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht 1948 s. 172—196.
- Westerberg, Ole*: Tvångsmedel och rättskraft i förvaltningsrätten. — FT 1966 s. 281—301.
- Westerberg, Ole—Kaijser, Fritz*: Arvostelu Erik Sjöholmin teoksesta Om politimakten och dess begränsningar. — FT 1965 s. 269—279.
- Wigny, Pierre*: Droit administratif. Principes généraux. 4. éd. rev. et augm. Bruxelles 1962.
- Vilkkonen, Eero*: Hallintotoimen mitättömyydestä. Diss. Vammala 1970.
- Willgren, Karl*: Den historiska utvecklingen av Finlands förvaltningsrätt. Tammerfors 1934. (Den historiska utvecklingen).
- » — Förvaltningsrättens allmänna läror. Helsingfors 1925. (Willgren).
- Wirilander, Juhani*: Om Hohfelds analys av juridiska grundrelationer och dess användning i rättsvetenskaplig forskning. — JFT 1970 s. 295—324.
- » — Ännu till frågan om Hohfelds grundrelationer (Svar till Jouni Lemola). — JFT 1970 s. 514—516.
- Voigt, Heinz Alex*: Der liberale Polizeibegriff und seine Schranken in der bundesgerichtlichen Judikatur. Diss. Zürich 1945.
- Wolzendorff, Kurt*: Der Polizeigedanke des modernen Staats. Ein Versuch zur allgemeinen Verwaltungslehre unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Preussen. Neudr. der Ausg. Breslau 1918. Aalen 1964.
- » — Die Grenzen der Polizeigewalt I—II. Marburg a.L. 1905—1906. (Polizeigewalt I—II).
- Våpeninstruks for politiet*. Gitt av Justisdepartementet 1. mars 1962. Oslo 1962.

- Ylösjoki, Pentti*: Eduskunnan laki- ja talousvaliokuntaa varten laadittu (painamaton) muistio (P.M.). Päivätty 10.9.1965. (Muistio).
- » — Poliisilakien ja -asetusten tulkinnasta. — LM 1965 s. 606—618.
- » — Poliisin oikeudesta käyttää väkivaltaa. — PM 1967 s. 731—734. (Sama kirjoitus on muutamain täydentävin huomautuksin julkaistu SPL 1968 s. 7—10.)
- » — Poliisin voimakeinot uuden lainsäädännön valossa. — SPL 1968 s. 145—151 (myös PM 1968 s. 364—372).
- » — Poliisin yleisvaltuudesta. — PM 1965 s. 319—332.
- » — Poliisioikeus I. Poliisitoiminnasta erityisesti virka-aputoimintana sekä siihen liittyvästä vastuusäännöstöstä poliisioikeuden järjestelmässä. Hämeenlinna 1965. (Poliisioikeus I).
- » — Poliisioikeus II. Hämeenlinna 1966.
- Zitting, Simo*: Omistajan oikeuksista ja velvollisuuksista I—II. — LM 1952 s. 387—401 ja 501—531.

LYHENTEITÄ

A	= asetus
ALR	= Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten von 1794
Asiak.	= Asiakirjat
AsK	= Suomen Asetuskokoelma
BrB	= Brottsbalk d. 21 december 1962 (Ruotsi)
DL	= Defensor Legis
Edusk. vast.	= Eduskunnan vastaus
EOA	= Eduskunnan oikeusasiamies (vuosiluku lyhenteen jäljessä tarkoittaa eduskunnan oikeusasiamiehen kertomusta ao. vuodelta)
FT	= Förvaltningsrättslig Tidskrift
HaL	= Huoltoapulaki 17. 2. 1956/116
HE	= Hallituksen esitys
HM	= Suomen Hallitusmuoto 17. 7. 1919/94
HO	= hovioikeus
HPurkuL	= Laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa 1. 4. 1966/200
HTiedL	= Laki tiedoksiannosta hallintoasioissa 15. 4. 1966/232
HuviA	= Asetus julkisista huvitilaisuuksista 20. 12. 1968/687
HuviL	= Laki julkisista huvitilaisuuksista 9. 8. 1968/492
HValL	= Laki muutoksenhausta hallintoasioissa 24. 3. 1950/154
IrtL	= Irtolaislaki 17. 1. 1936/57
J	= Julistus
JFT	= Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
JS	= Johtosääntö
KirkkoL	= Kirkkolaki 23. 12. 1964/635
KHO	= Korkein hallinto-oikeus
KK	= Kungl. Kungörelse (Ruotsi)
KKO	= Korkein oikeus
KokousL	= Laki yleisistä kokouksista 20. 2. 1907
Kom.miet.	= komiteanmietintö (painettu)
Kom.miet. mon.	= monistettu komiteanmietintö
KunL	= Kunnallislaki 27. 8. 1948/642
L	= laki
LH	= lääninhallitus
1937 LHA	= Asetus lääninhallituksesta 12. 2. 1937/85
LHA	= Asetus lääninhallituksesta 29. 4. 1955/188
LM	= Lakimies (aikakauslehti)

Ltvm.	= eduskunnan laki- ja talousvaliokunnan mietintö
Lvk. julk.	= Lainvalmistelukunnan julkaisu
Lvm.	= eduskunnan lakivaliokunnan mietintö
MJärjS	= Asetus joka sisältää maaseudun yleisen järjestyssäännön 1. 6. 1928/219
NAT	= Nordisk Administrativt Tidsskrift
NmsJS	= Johtosääntö Suomenmaan kruununnimismiehille 28. 11. 1898
OK	= Oikeudenkäymiskaari
OKa	= Oikeuskansleri (vuosiluku lyhenteen jäljessä tarkoittaa oikeuskanslerin kertomusta ao. vuodelta)
p.	= päätös
PainoL	= Painovapauslaki 4. 1. 1919/1
PaloL	= Palolaki 2. 12. 1960/465
PI	= Polisinstruktion 3 dec. 1965 (Ruotsi)
PM	= Poliisimies (aikakauslehti)
1903 PoLA	= Asetus poliisin järjestämisestä niissä kaupungeissa, joissa on täydellinen poliisilaitos 26. 8. 1903
1904 PoLA	= Asetus poliisikunnan järjestämisestä niissä kaupungeissa ja muissa yhdyskunnissa, joissa ei ole täydellistä poliisilaitosta 18. 2. 1904
1925 PoLA	= Asetus poliisitoimesta Suomessa 14. 2. 1925/57
PolA	= Poliisiasetus 14. 2. 1969/119
PolL	= Poliisilaki 18. 2. 1966/84
PrPVG	= Preussisches Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. 6. 1931
Ptk.	= Pöytäkirjat
PäihdL	= Laki päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta 10. 2. 1961/96
RakL	= Rakennuslaki 16. 8. 1958/370
RegR	= Regeringsrätten
RL	= Rikoslaki 19. 12. 1889
RVA	= Asetus rikoslain voimaannpanemisesta 19. 12. 1889
RA	= Regeringsrättens Årsbok (Not = Notis; Ref = Referat)
SFS	= Svensk Författningssamling
SisM	= sisäasiainministeriö
1944 SisMA	= Asetus sisäasiainministeriöstä 8. 12. 1944/909
1963 SisMA	= Asetus sisäasiainministeriöstä 23. 8. 1963/413
SisMA	= Asetus sisäasiainministeriöstä 23. 8. 1968/527
SopS	= Suomen Asetuskokoelman Sopimussarja
SOU	= Statens offentliga utredningar (Ruotsi)
SPL	= Suomen Poliisilehti
Suurvm.	= eduskunnan suuren valiokunnan mietintö
TervL	= Terveystoimintalaki 27. 8. 1965/469
TLA	= Tieliikenneasetus 4. 10. 1957/331
TLL	= Tieliikennelaki 29. 3. 1957/143
TNimiA	= Asetus kaupparekisteristä sekä toiminimestä ja prokurasta 2. 5. 1895

UL	= Ulosottolaki 3. 12. 1895
VeroUA	= Asetus verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin 29. 6. 1961/368
VeroUL	= Laki verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin 29. 6. 1961/367
VJ	= Valtiopäiväjärjestys 13. 1. 1928/7
VN	= valtioneuvosto
VNOS	= Valtioneuvoston ohjesääntö 17. 12. 1943/995
vp.	= valtiopäivät

ENSIMMÄINEN OSA

I LUKU

JOHDANTO

1. Politia-ajattelun historiasta

Suomen poliisia koskeva oikeustieteellinen kirjallisuus on saanut enimmäkseen vaikutteensa Saksasta. Voidaan ehkä yleisemmin puhua vuosisadan vaihteen keskieuropalaisten virtausten siirtymisestä meille, mutta saksalaisella kirjallisuudella — osittain myös lainsäädännöllä — on ollut kiistatta suurin välitön merkitys. Ruotsi tai muut Pohjoismaat eivät ole tässä suhteessa olleet sellaisessa välittäjän asemassa kuin joskus myöhemmin esim. lainsäädäntöuudistuksia tehtäessä. Käsitykseni mukaan em. vaikutteet ovat olleet niin voimakkait, että vailla taustatietoja saksalaisesta oikeustieteestä on suomalaisessa kirjallisuudessa esiintyviä kysymyksenasetteluja joskus suorastaan vaikea ymmärtää.

Sana poliisi on kreikkalaista alkuperää (polis = kaupunkiyhteisö). Politeia tarkoitti valtiota, valtiomuotoa, hyvin järjestettyä yhteiskuntaa. Latinassa sana on muodossa politia. Keski- ja uuden ajan taitteessa tavataan Ranskassa ja Saksassa ilmaisu »hyvä poliisi» (bonne police; gute Polizey). Sanaparilla kuvattiin toisaalta valtion päämäärää, yhteistä hyvää ja asiain olemista järjestyksessä, toisaalta hallitsijan toimintaa tämän päämäärän saavuttamiseksi.¹ On huomattava,

¹ Seuraavan esityksen lähteinä ovat lähinnä *Anschütz* s. 221—230, *Rosin*, *Verwaltungsarchiv* 1895 s. 249—365, *Mayer* s. 203—212 ja *Werner*, *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* 1948 s. 174—179. *Wolzendorff* selostaa teoksensa *Polizeigewalt I—II* ensimmäisessä osassa »poliisivallan» laajuutta »poliisivaltiossa» eli kehitystä vuoden 1794 lainsäädäntöön saakka. Teoksen toisessa

että »poliisi» ei rajoittunut tarkoittamaan pelkästään koko sitä toimintaa, jota nykyään nimitetään hallinnoksi, vaan siihen kuuluivat myös mm. sotilasasiat, valtiontalouden hoito sekä oikeuslaitos. Tässä kohden tapahtui sittemmin eriytymistä: 1600-luvulla käytetään jo ilmaisua oikeus- ja politia-asiat (Justiz und Polizei). Tältä aikakaudelta on myös peräisin sananparren kaltainen lausuma: »In Polizeisachen gibt es keine Appellation.» Asian tuli olla oikeusasia — termin Justiz piiriin kuuluva — jotta voitiin kääntyä tuomioistuimen puoleen. Poliisiasioissa hallitsijalla oli ja hänelle jäi vapaampi liikkuma-ala.

Tultaessa 1700-luvulle oli poliisin ala siten jossakin määrin supistunut. Sen ulkopuolelle olivat jääneet edellä erityisesti mainitut valtion toiminnot: sotilasasiat, valtiontalouden hoito ja oikeuslaitos. Useissa teoksissa kuvataan kehitystä sanomalla, että jäljellä oli osapuilleen se, mitä nykyään nimitetään sisäasiainhallinnoksi. Tätä ei pidä ymmärtää väärin ajattelemalla esim. Suomen sisäasiainministeriön nykyistä toimialaa. Poliisiin kuului tuolloin mm. kouluopetuksen ja uskonnon harjoittamisen, elinkeinojen, osittain jopa maanviljelyksenkin valvonta jne. Lyhyesti sanoen poliisia oli — edellä mainituin rajoituksin — maan henkisestä ja aineellisesta kulttuurista huolehtiminen.²

Tietyllä tavalla poliisin ala oli siis supistunut. Toisaalta se koki suuren ekspansion: jäljelle jääneellä alalla poliisi, ts. puuttuminen hallintoalamaisten elämään oli paljon yksityiskohtaisempaa kuin aikaisemmin. *Puuttumisella ei myöskään ollut muuta oikeudellista rajaa kuin mikä itse poliisin tarkoituksesta ilmeni.* (Tätä voitaneen nykyisen ajattelutavan mukaan tuskin pitää minään oikeudellisena rajoituksena.) Mitä valtiovalta (hallitsija) katsoi hallintoalamaisten menestykselle ja onnelle tarpeelliseksi, oli poliisina toteutettavissa. Mikä oli toteutettavissa, oli toteutettavissa myös pakolla. Tässä on muistettava aikaisemmin mai-

osassa seurataan poliisikäsitteen kehitystä 1800-luvulla. Vrt. edelleen Wolzen-dorff, *Der Polizeigedanke des modernen Staats.* — Ks. myös Drews—Wacke s. 2—7 sekä uusimmasta saksalaisesta kirjallisuudesta esim. Götz s. 11—17. Ranskasta ks. Buisson, *erit.* s. 15—48. Pohjoismaisessa kirjallisuudessa lienee laajin historiallinen katsaus — tosin suurimmalta osalta Ruotsia koskeva — Sjöholm s. 7—43. Suomesta ks. Ståhlberg, *Sisäasiain hallinto* s. 83—89 sekä Palmén, *Inbjudningsskrift* s. 6—21.

² Tästä antaa v. *Sonnenfelssin* teos *Grundsätze der Polizey, Handlung, und Finanz* mielenkiintoisen kuvan. Vrt. myös v. *Justi*, *Grundsätze der Policey = Wissenschaft.*

nittu ero oikeus- ja politia-asioiden välillä: vetoaminen tuomioistuimiin ei liioin ollut mahdollista. Näin oli syntynyt ilmiö, jota on myöhemmin nimitetty *poliisivaltioksi*.³ »Nicht deshalb führt das Staatswesen jener Zeiten den Namen Polizeistaat, weil es ein Staat mit Polizei war, sondern weil seine Machthaber unter dem Titel der Polizei ohne rechtliche Beschränkung sich alles erlauben, alles fordern und zwangsweise durchsetzen durften, was nach ihrem Gutdünken das gemeine Wohl, der öffentliche Nutzen verlangten.» (*Anschütz* s. 224). Kun poliisilla tällä tavoin ei juuri ollut oikeudellisia rajoja, muodostui vallankäytön kannalta olenaiseksi kysymykseksi, *mikä oli poliisia*. Jos jokin toiminta oli poliisia, sen toteuttaminen kerrotuin tavoin oli sallittua. Nimityksestä seurasi oikeusvaikutuksia.

Pyrittäessä 1700-luvun lopulla parantamaan hallintoalamaisten oikeudellista asemaa otettiin tavoitteeksi poliisin alan edelleen supistaminen, koska sellainen edellä kerrotun mukaisesti *samalla* olisi merkinnyt tuon tavoitteen toteutumista. Ellei jokin olisi poliisia, ei valtiolta siinä toiminnassaan myöskään saisi käyttää pakkoa. Luonnonoikeuden ja — kuten myös on sanottu — *Kantin* oikeusfilosofian vaikutuksesta alettiin katsoa, ettei ihmisten vapautta saanut rajoittaa heidän hyvinvointinsa edistämiseksi tai heidän »täydellistytymisekseen». Pyrkimys olotilaan, jota kutsuttiin termillä *Privatglückseligkeit*, ei saanut olla pakolla toteutettavissa. Valtiovallan toiminta tämän olotilan saavuttamiseksi oli poliisia (*Wohlfahrtspolizei*), mutta poliisia ilman pakkoa. Toisaalta pakon käyttö valtion sisäisen järjestyksen ylläpitämiseksi oli edelleen oleva sallittu; tästä osasta poliisia alettiin käyttää nimitystä *Sicherheitspolizei*.⁴ Merkittävin tämän ajatuksen esittäjä lienee ollut *Johann Stefan Pütter*, joka vuonna 1770 ilmestyneessä teoksessaan »*Institutiones juris publici Germanici*» lausui periaatteen olevan voimassa olevaa saksalaista oikeutta. Tämän väitteen oikeellisuus on kysymyksenalainen, mutta periaate toteutettiin joka tapauksessa Preussin v. 1794 säädännäisessä »maanoikeudessa» (*Allgemeines Landrecht/ lyh. ALR*). Tässä säädöksessä poliisin tehtäväksi määriteltiin yleisen rauhan, turvallisuuden ja järjes-

³ Tätä nimitystä on tietenkin voitu jälkeenpäin käyttää monessa muussakin merkityksessä — tarkoitettaessa esim. antaa negatiivinen kuva jostakin tämän vuosisadan hallintojärjestelmästä.

⁴ Tämä jako on 1800-luvun saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa hyvin yleinen. Myös *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 83–86 mainitsee jaottelun.

tyksen ylläpitäminen sekä yleisöä ja sen yksityisiä jäseniä uhkaavien vaarojen torjuminen.

Edellä sanotun kehityksen tuloksena on saksalaiseen oikeustieteeseen jäänyt kaksi kysymyksenasettelua (tai lähtökohtaa), jotka on aihetta ottaa tässä esille. Tämä koskee nimenomaan 1800-luvun ja vuosisadan vaihteen kirjallisuutta, josta enimmäkseen vaikutteet meille (ja myös Ruotsiin) on saatu. Ensinnäkin säilytettiin se poliisivaltiossa omaksuttu perus- asenne, että poliisitoimintaan — siis jo käsitteellisesti — kuului sen tarkoituksen vaatima valta puuttua hallintoalamaisten oikeuspiiriin. (Tämä sisälsi myös vallan käyttää pakkoa.) Tässä suhteessahan ei kehitys ns. turvallisuuspoliisin (Sicherheitspolizei) kohdalla ollut aikaansaanut mitään muutosta. Positiivisessa oikeudessa riitti näin ollen säännös poliisin »tehtävistä»; sen »luonteesta» seurasi tarvittava valta. Toisaalta kiisteltiin siitä, »oliko poliisia» vain sellainen toiminta, jossa käytettiin pakkoa tai pakon uhkaa, vai oliko poliisia myös vailla pakon uhkaa tapahtuva toiminta (esim. hallintoalamaisten turvallisuuden hyväksi).

Jälkimmäinen kysymys näyttää terminologiselta. Edellinen on sen sijaan myös oikeudellisten ongelmien ratkaisemiseksi tärkeä. Jos toiminnan leimaamisesta poliisiksi seuraa (»asian luonnosta») tietyn laajuinen valta, joudutaan kysymään — samoin kuin poliisivaltion aikakaudella — mikä on poliisia.⁵

Suomalaiseen oikeustieteeseen kerrotut kysymyksenasettelut ovat siirtyneet suurin piirtein sellaisinaan. Kirjoittajista on tässä aihetta mainita erityisesti *Ståhlberg*, *Willgren* ja *Ahtee*. Heidän käsityksiään po. suhteessa selostetaan luvussa VI. Probleemojen siirtyminen suoraan Suomeen on sikäli mielenkiintoinen ilmiö, että valtiollinen historia on meillä ollut kokonaan toisenlainen kuin Keski-Euroopassa. Keskieurooppalaisesta näkökulmasta katsoen politian alan supistuminen on kappale ns. oikeusvaltion historiaa. Suomessa sen sijaan ei samanlaista vastakohtaa hallitsijan ja hallintoalamaisten välillä ole ollut eikä samanlaista oikeustaistelua ole täällä käyty. Meidän kannaltamme ei siis nähdäk-

⁵ Todettakoon tässä, että myös myöhempi saksalainen säädännäinen oikeus on kirjoitettu poliisin valtaan samoin suhtautuen. Säännökset sisältävät normaalisti ilmoituksen siitä, mikä on poliisin tehtävä. Vallasta ei säädetä erikseen, koska se seuraa asian luonnosta. Tosin uudemmassa kirjallisuudessa poliisin tehtävän määrittelyä kommentoidaan usein, ikään kuin ne olisivat toimivaltasäännöksiä.

seni ollut tarpeellista pohtia, mikä oli poliisia. Oli olemassa eräitä viranomaisia, joita nimitettiin poliisiviranomaisiksi. Olisi voitu suoraan kysyä, minkälainen valta heillä oli. Samalla tavalla kysymys siitä, kuuluiko poliisiin yksinomaan pakon käyttöä tai sillä uhkaamista, oli nähdäkseni täysin tarkoitukseton.⁶ Kysymys on systematisoinnista. Ao. säännöksistä oli sitä paitsi nähtävissä, minkälaisia velvollisuuksia eri viranomaisilla oli.

Suomalaisen hallinto-oikeustieteen syntymisen aikaan ei siten meillä nähdäkseni ollut erityistä toimintamuotoa, politiaa, jolle olisi ollut ominaista riippumattomuus oikeusjärjestyksestä. Oikeustieteeseen sen sijaan omaksuttiin olettaus tällaisesta vallasta ja alettiin pohtia, miten sitä olisi rajoitettava.

Hieman karrikoiden tällaisesta kehityksestä voidaan sanoa, että mannermaalla oli 1700-luvun alusta lähtien päästy siihen, että ns. poliisivaltiolle ominainen vallankäyttö oli saatu rajatuksi tietylle alalle (yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen). Meillä sen sijaan saksalaisen opin omaksuminen merkitsi poliisivaltion rippeiden importointia teorian tasolla. Kehityksen suunta oli päinvastainen.

On tietysti myönnettävä, että *käytännössä* tilanne Venäjän vallan viimeisinä vuosikymmeninä epäilemättä oli sekava. Sellainen laillisuus, jota oikeusjärjestyksemme olisi viranomaisten toiminnalta edellyttänyt, ei aina käytännössä toteutunut. Poliisia oli niin ikään tarmokkaasti venäläistetty. Tätä taustaa vastaan oikeudellisten rajojen asettaminen saksalaiseen tapaan poliisin toiminnalle saattoi näyttää edistykseltä. Asiantilaa oli ehkä omiaan hämmmentämään myös se, että sanaa *politia* käytettiin vakiintuneesti merkitsemään hallintoasioita tai järjestyksen ylläpitämiseen liittyviä kysymyksiä. Vrt. esim. *politicalinsäädäntö* tai *politiarikokset*. Tällaiset syyt eivät kuitenkaan vaikuta siihen, että teorian tasolla kysymyksenasettelu näyttää olleen virheellinen.

Mainittakoon vertailun vuoksi, että Ruotsissa *Reuterskiöld* (Politiförvaltningsrätt s. 15—16) oli erittäin puhdaspiirteinen saksalaistyyppisen politia-ajattelun edustaja. Hänen mukaansa poliisin valta pohjautui siihen perusperiaatteeseen, että kaikki vallan käyttö, joka oli päämäärän saavuttamiseksi välttämätöntä, oli sekä sallittua että edellytettyä (ja tätä pitemmälle menevä vallankäyttö kiellettyä). »Begränsningen i makt ligger sålunda i behöfvet själf, ...» Niissä ruotsalaisissa säädöksissä, joihin Reuterskiöld esityksensä tueksi viittaa, puhutaan itse asiassa vain eräiden viranomaisten velvollisuuksista ja vastuusta. Reuterskiöld toteaa eräässä mielessä tämän itsekin lausuessaan maaherrojen osalta näin: »Denna makt och myndighet, politimakten, beror för sin fixering själf-

⁶ Ks. esim. *Willgren* s. 252—255 sekä 267.

fallet icke af landshöfdinginstruktionen, utan af statsrätten, ...» Mainitusta perusperiaatteesta seuraa, että vaaran torjumiseksi kaikki vallankäyttö on sallittu, mikä ei nimenomaan ole kielletty. Poliisin ei tarvitse vallankäyttönsä perusteeksi viitata mihinkään lainkohtaan, vaan ainoastaan asemaansa poliisiorganina.

Eräänä syynä po. oppien omaksumiselle on voinut olla, että poliisia koskeva lainsäädäntö oli tuona aikana verraten kehittymätöntä eikä sisältänyt varsinaisia toimivaltasäännöksiä (ks. tästä esitysjakso I/2). Viime vuosisadan oloissa tällainen vajavuus ei kuitenkaan ollut poikkeuksellista; kirjoitettu oikeus oli yleensäkin paljon niukempi kuin nykyään. Joka tapauksessa *Ståhlbergin* ja *Willgrenin* esitykset ovat saattaneet myötävaikuttaa siihen, että toimivallan osalta poliisilainsäädäntö jäikin polkemaan paikallaan. Ajateltiin, että eräänlainen »yleisvaltuus» joka tapauksessa »oli olemassa».⁷ Voidaan myös esittää väite siitä, että ajan mittaan *Ståhlbergin* ja *Willgrenin* esittämät opit omaksuttiin tavanomaisena oikeutena ja että tilanne siis toimivaltanormien osalta ennen poliisilakia oli tämän vuoksi melko epäselvä. Näistä asioista tulee tarkemmin puhe VI luvussa.

Poliisilain (84/66) muotoutuminen on edellä kerrottua taustaa vastaan mielenkiintoinen ilmiö. Siinä oli alunperin kysymys vain organisatorisesta uudistuksesta, mutta vähitellen uusien säännösten pääpaino asettui toimivaltasäännösten puolelle. Tämä tapahtui lähes huomaamatta ja ilman, että kukaan varsinaisesti — ainakaan ennen lakiesityksen eduskuntakäsittelyä — olisi tavoitellut sitä. Valmis säädös on kuitenkin murtautunut läpi edellä käsitellyn ajatustavan: *lähtökohtana siinä ei ole poliisin vallan itsestään selvyys, vaan tahto normeerata se*. Käytännön tietä jouduttiin siten tulokseen, joka teorian tasolla olisi pitänyt havaita jo aikaisemmin: poliisi on nykyhetken hallinto-organisaatiossa (lähes) samassa asemassa kuin muutkin viranomaisorganisaatiot. Sen toimivallasta voidaan ja siitä tulee periaatteessa säätää samalla tavalla kuin muistakin viranomaisista. Toinen asia on, että toimivallan rajat on ehkä tarkoituksenmukaista jättää verraten väljiksi. Tätä taustaa vastaan myös kysymys ns. hallinnon lainalaisuuden periaatteesta ja poliisista näyttäytyy yksinkertaisessa valossa: poliisi on velvollinen samalla tavalla kuin muutkin

⁷ Tämän ajatuksenkulun nimenomainen osoittaminen on vaikeaa; esim. *Ignatiuksen* julkaisemista 1925 PolA:n esitöistä (SPL 1925) ei sellaista voida suoranaisesti lukea.

viranomaiset noudattamaan voimassa olevia oikeusnormeja.⁸ Seuraavassa esityksessä pyritään — sen ohessa, että eräitä säännöksiä käsitellään yksityiskohtaisemmin — perustelemaan tässä kappaleessa esitettyä näkemystä.

2. Poliisia koskeva lainsäädäntö Ruotsi-Suomessa sekä v. 1809 jälkeen Suomessa¹

Tarkasteltaessa varhaisimpia järjestyksen ylläpitämiseen liittyviä säädöksiä on otettava huomioon muutamia yleisiä näkökohtia. Ensinnäkin voivat 1500—1700 -lukujen säädökset sellaisinaan antaa varsin kalpean kuvan senaikaisista oloista. Hallinto oli vähäisessä määrin kirjoitetussa oikeudessa normeerattua. Ruotsi-Suomen hallintoalamaisista ei tosin voitane perustellusti sanoa, että he minään aikana olisivat olleet turvattomia hallitusvaltaa vastaan. Heidän oikeusasemansa tämä puoli perustui kuitenkin lähinnä vanhaan tapaan, kuninkaanvakuutuksiin ja hallitusmuotoon. Järjestyksen ylläpitämistä tavoittelevista säännöksistä ilmenee, mistä tehtävistä asianomaisten virkamiesten tuli huolehtia. Niistä sinänsä ei näy, miten pitkälle menevät toimenpiteet olivat yhteiskunnassa hyväksytyjä, ts. virkamiesten toimivalta tässä teoksessa tarkoitettussa merkityksessä. Kovin täsmällinen käsitys tässä suhteessa tuskin olikaan.

Toiseksi on huomattava, että järjestyksen ylläpitäminen kuului Ruotsissa vanhastaan myös kunnallisen itsehallinnon tehtäväkenttään.² Tämän

⁸ Näistä näkökohdista tarjoaa jo *Anschütz*n esitys s. 242—243 erinomaisen yhteenvedon.

¹ Poliisilla tarkoitetaan tässä esityksessä poliisimiesten muodostamaa valtion *organisaation* osaa, jonka velvollisuutena on huolehtia valtion sisäisen järjestyksen säilymisestä. Historiallisessa tarkastelussa tästä seuraa huomion kiinnittäminen myös sellaisiin aikaisempiin viranomaisiin ja virkamiehiin, joita omana aikanaan ei *nimitetty* poliisiviranomaisiksi tai poliisimiehiksi. — Poliisiin ja poliisihallintoon liittyvää terminologiaa tarkastellaan yksityiskohtaisesti tämän luvun esitysajaksossa 4.

² Ruotsissa poliisi liitettiin valtion organisaatioon vasta vuoden 1965 alusta lukien. — Myös Suomessa on kunnilla yhä vähäisiä järjestyksen ylläpitämiseen liittyviä tehtäviä. Jotkut kunnallislain tätä koskevista säännöksistä ovat enää reliktejä menneistä ajoista ja vailla käytännöllistä merkitystä. Ks. KunL 77 ja 78 §.

vuoksi järjestyksen ylläpitämiseen liittynyt hallinto oli kaupungeissa järjestetty toisin kuin maaseudulla. Toisaalta oli seurauksena itsehallinnosta, että yleisiä, yli kuntarajojen vaikuttavia säädöksiä ei ollut paljon. Yksityiskohtaisen kuvauksen antaminen nykyistä poliisiorganisaatiota vastaavista virkamiehistä ja heidän toimintamahdollisuuksistaan edellyttäisi näin ollen paneutumista nimenomaan eri kaupunkeja koskeneisiin säännöksiin. Toisaalta normeeraus myös ylemmällä tasolla oli aluksi partikulaarista: eri käskynhaltijoille olivat voimassa eri ohjesäännöt jne. Tämä on luonnollista sitä yleistä taustaa vastaan, ettei valtio voinut olla samalla tavalla yhtenäinen kuin nykyään.

Nimenomaan poliisiksi nimitettyjä organisaatiomuodostelmia syntyi Ruotsissa varsinaisesti vasta 1800-luvulla.³ Yleisimmät järjestyksen pitoa Ruotsi-Suomessa koskevat säännökset sisältyvät sen vuoksi käskynhaltijoille ja maaherroille annettuihin ohjesääntöihin.

Vuoden 1634 hallitusmuodossa toteutettiin valtakunnan systemaattinen jako lääneihin. Tässä hallitusmuodossa luovuttiin myös nimityksen käskynhaltija käyttämisestä ja puhutaan yksinomaan maaherrasta; hallitusmuodossa pyrittiin sotilaallisen ja siviilihallinnon alaan kuuluvan vallan erotteluun.⁴ Maaherran tuli huolehtia mm. rauhan ylläpitämisestä (»Öfverlandshöfdingernes och landshöfdingernes embete är att si hvar på sin landsände, ... att... landsfreden försvaras...»; 1634 HM:n 25. kohta). Politiasta ei sen sijaan itse lakitekstissä puhuta. Seuraavana vuonna (1635) annettiin ensimmäinen maaherrojen ohjesääntö.⁵ Sen 14.

³ Ks. *Polismännens fackliga verksamhet* s. 15—77, *Sjöholm* s. 28—40, *Karlson*, erit. s. 41—120 sekä (Lybranth, E.), *Polis och åklagare i Borås 1850—1960*, *En historik över polis- och åklagarväsendet från kämnerrättens upphörande intill våra dagar*, Borås 1960. Tukholmassa poliisiorganisaatio oli toisaalta alkanut kehittyä jo hieman aikaisemmin. Ks. *Stafin* laaja monografia *Polisväsendet i Stockholm 1776—1850*, *Sjöholmin* mm. s. 33 mainitsema asetus »om Policens förbättrande här i Recidence-staden» vuodelta 1776 sekä myös *Kom.miet. 1889: 2 a* s. 22—23. Tukholman poliisia koskevista myöhemmistä säännöksistä voi saada yleiskuvan esim. *Teodor Hintzen* toimittamasta kokoelmasta *Samling af författningar, polisorder m.m. som angå Stockholms polis, utgifven till undervisning och ledning för Stockholms poliskår, Stockholm 1887*. — Vrt. kaupunkien poliisin kehityksestä myös *Höfde* s. 15—16 ja *Saarnio* s. 148—150.

⁴ Ks. *Herlitz*, *Nordisk offentlig rätt I* s. 21—22, *Sjöholm* s. 19—22 ja *Willgren*, *Den historiska utvecklingen* s. 89—95 ja 117—122. — Hallitusmuodon teksti on painettu esim. *Hildebrandin julkaisemassa* kokoelmassa *Sveriges Regeringsformer* s. 1—41.

⁵ *Instruction och underrättelsse vthi the ährander som Hennes Maj:tt aller-*

kohdan mukaan maaherran tuli huolehtia maan »politiasta ja hallituksesta» (»Landzens Politia och Regeringh»). Tämä näyttää tarkoittaneen varsin laajaa huolenpitoa kruunun eduista.⁶ Ohjesäännön 18. kohdassa mainitaan järjestyksen ja rauhan säilyttäminen (vrt. myös 19. kohta). Myöhemmistä ohjesäännöistä voidaan luetella Suomen kenraalikuvernöörille, kreivi Per Brahelle 9. 5. 1648 annettu ohjesääntö, tämän Suomen maaherroille 13. 9. 1648 antama ohjesääntö sekä Suomen kenraalikuvernöörille 22. 6. 1655 annettu ohjesääntö. Seuraavat yleiset ohjesäännöt maaherroille annettiin tammikuun 28. päivänä 1687 ja marraskuun 4. päivänä 1734. Esillä olevassa suhteessa ne ovat olennaisesti samantaiset kuin ensimmäinen eli v. 1635 ohjesääntö. Vuoden 1734 ohjesääntö oli pienin muutoksin voimassa Suomessa lähes 1800-luvun loppuun saakka.

Autonomian ajalle tultaessa oli tilanne siis edelleen se, että ns. kaupunkipoliisi oli järjestetty toisin kuin maaseutupoliisi. Kun organisatoriset eroavuudet säilyivät itsenäisyyteen saakka — ja ovat edelleen tiettyssä laajuudessa olemassa — on aihetta tarkastella kehitystä lyhyesti erikseen maaseudun ja erikseen kaupunkien kohdalta.

Maaseudulla on vanhin järjestyksen ylläpitämisestä huolehtinut paikallinen virkamies ollut *nimismies*.⁷ Nimismiehen apuna oli *silta-* ja

nådigst haffwer opålagdt befallat och tillbetrodt Landshöfdingen öfver... att vthi sitt kall fliteligen påachta och förrätta. Datum Stockholm den 8 Januari 1635. Tämä samoin kuin muut myöhemmin mainittavat Ruotsin vallan aikaiset ohjesäännöt on julkaistu C. G. Styffen toimittamassa kokoelmassa *Samling af instructioner*. — Aikaisemmin oli annettu lukuisia ohjesääntöjä eri käskynhaltijoille.

⁶ Vrt. *Sjöholm* s. 19—22, jossa viitataan myös Tukholman ylikäskynhaltijaa koskeneisiin 1600- ja 1700-luvun säädöksiin.

⁷ Tämä virka on ollut Ruotsi—Suomen hallintojärjestelmässä jo keskiaikana, joskin tehtävät ovat luonnollisesti vaihdelleet, samoin kuin se, missä määrin paikkakunnan asukkaat ovat itse voineet osallistua nimismiehen valitsemiseen. Ks. erityisesti Y. S. *Koskimies* s. 54—77. — Poliisiasiaien hoidosta maaseudulla 1800-luvulla saa jonkinlaisen kuvan eräistä vuosisadan lopussa ilmestyneistä komiteanmietinnöistä, joissa järjestelmän uudistaminen oli esillä. Ks. *Kom. miet.* 1884: 6 sekä siihen liittyvät *Aminoff* ja *Senatsutskottsbetänkande*, *Kom. miet.* 1892: 7 ja 1894: 3. *Förslag till Ekonomi = och Politilag I* s. 69—97 sisältää (kodifiointiyrittäksenä) niin ikään kuvauksen 1850-luvulla voimassa olleesta lainsäädännöstä. Vrt. edelleen *Ignatius*, SPL 1925 s. 72—74, *Saarinen* s. 164—170, *Jarva*, Poliisitoimi s. 125—128 ja *Metsävainio*, SPL 1924 s. 3—5, 19—21, 34—36 ja 50—52. Järjestyksen ylläpitämistä maalaiskunnissa on käsi-

jahtivouteja. Siltavoudin tehtävänä oli alunperin ollut huolehtia siltojen ja teiden kunnosta ja jahtivoudin asiana järjestää petoeläinten metsästystä. Nimitykset säilyivät kuitenkin hämmästyttävän kauan, vaikka näistä virkamiehistä 1800-luvun puoliväliin mennessä oli tullut nimismiehen alaisia kruununpalvelijoita, joiden velvollisuutena oli yleensäkin avustaa nimismiestä. Silta- ja jahtivoutien palkkausjärjestelmä oli niin ikään varsin alkukantainen; heille oli tuleva »kappa jyviä jokaisesta koko talosta». Valtio ei vastannut heidän palkkauksestaan ja mm. tästä syystä järjestelmä oli loppuaikoina verraten heikosti toimiva.⁸ Erityisesti Pohjanmaalla oli nimismiehen apuna vielä ns. *kyytirättäreitä*, joiden velvollisuutena lienee alunperin ollut valvoa kyytirasituksen suoritusta. Samoin he olivat toimineet vanginkuljettajina. *Kruununvouti* oli nimismiehen esimies myös poliisiasioissa, mutta hänen panoksensa järjestyksen ylläpitämiseksi näyttää kaiken kaikkiaan jääneen vähäiseksi, vaikka kruununvoutien asemasta tässä suhteessa säädettiin erityisesti vielä aivan 1800-luvun lopussa.⁹ Nimismies oli näin ollen maaseudulla varsin keskeinen virkamies järjestyksen ylläpitämistä koskevissa asioissa. Hänen virkavelvollisuuksistaan säädettiin ensimmäisen kerran yleisesti v. 1814 annetussa kenraalikuvernöörin kirjeessä.¹⁰ Tämä kirje oli noudatettavana v. 1898 johtosäännön (AsK 28.11.1898/48 s. 17) voimaan tuloon saakka.

Vuosisadan lopussa harkittiin eri yhteyksissä mahdollisuuksia tehos-

telty jonkin verran myös kunnallisesta itsehallinnosta kirjoitetuissa teoksissa; näin mm. *Soikkanen* s. 352–355. Kuten tekstissä jäljempänä mainitaan, ei maaseudulla kunnallisen itsehallinnon panos tällä alalla kuitenkaan muodostunut meillä erityisen merkittäväksi.

⁸ Ks. lähemmin *Kom. miet.* 1884:6 s. 13–19.

⁹ Ks. A lääninvirkakunnan maalla olevista virka- ja palvelusmiehistä 10.8.1898 § 7 (AsK 33/1898 s. 1) sekä vastaavasti JS Suomenmaan kruununvoudeille 28.11.1898 § 7 (AsK 48/1898 s. 1.).

¹⁰ Se on julkaistu myös asetuskokoelmassa: General-Gouvernements-Embetets Underrättelser för Krono Länsmännen i Finland och dem underlydande Betjente angående de wid Tjenstens utöfning allmännast förefallande ärender, isynnerhet uti det som rör Lands=Polisen 15.3.1814. Kirjeen syntymisestä ja sisällöstä ks. Y. S. *Koskimies* s. 67–70. — Todettakoon tässä myös, että Koskimies on laatinut kirjoituksensa loppuun s. 75–77 luettelon nimismiehen virkaa koskevista säädöksistä keskialjalta alkaen. Vrt. myös *Samling af instructioner* s. V sekä nimismiehen virkatoimintaan liittyvää laajaa säädöskokoelmaa *Samling af sådana lagbud och författningar, som angå Kronolänsmäns tjensteåligganden och hvad dermed sammanhängen* (1869).

taa poliisiasiaien hoitoa maaseudulla. Tarkoituksena oli nimenomaan vakinaisemman nimismiehen alaisen virkamiehistön luominen. Esillä oli kaksi periaatteellisesti erilaista vaihtoehtoa: joko kehittää valtionhallintoa tai tehostaa järjestyksenvalvontaa kunnallisen itsehallinnon puitteissa. Asetus kunnallishallituksesta maalla (AsK 4/1865 s. 1) sisälsi joitakin järjestyksen ylläpitämistä koskevia säännöksiä (1, 6 ja 8 §). Vuonna 1884 ilmestyneessä komiteanmietinnössä¹¹ puhutaankin kuvaavasti kruununpoliisista ja kunnallispoliisista. Tuolloin oltiin eräässä mielessä tienhaarassa, koska kumpikin linja oli organisaatioltaan heikko. Aluksi koetettiin edetä kunnallista linjaa: kukin kunnallislautakunnan jäsen olisi ollut omassa piirissään järjestyksenviranomainen, valvonut järjestystä julkisissa huveissa jne. Valtiopäivillä tällaiseen järjestelyyn tähtäävä esitys kuitenkin hylättiin.¹² Asian tultua uudelleen valmisteluksi annettiin v. 1891 asetus toimenpiteistä poliisihoidon parantamiseksi maalla (AsK 5/1891 s. 3). Sillä lakkautettiin mm. silta- ja jahtivoudin virat ja jokaiseen nimismiespiiriin säädettiin asetettavaksi yksi tai useampi valtion palkkaama poliisikonstaapeli. Poliisikonstaapelit nimitti asianomainen kuvernööri. *Tämän jälkeen on poliisiasiaien hoito ollut maaseudulla valtion velvollisuutena* ja kuntien osuus lähinnä nimellinen. Mainittu asetus ei sisältänyt yksityiskohtaisia säännöksiä poliisikonstaapelien velvollisuuksista tai toimivallasta, vaan pelkästään maininnan siitä, että heidän tuli toimia nimismiehen apuna »sekä muuten täyttää kaikki, mitä heille virassa käsketään».

Kaupungeissa oli kunnallisten viranomaisten ote järjestysasiain hoitoon lujempi kuin maaseudulla. Kuten edellä on todettu, ei Ruotsi-Suomessa Tukholmaa lukuunottamatta vielä 1700-luvun aikana perustettu kaupunkeihin poliisikamareita. Keskeinen viranomainen oli *maistraatti*, jonka alaisena olivat kaupunginviskaalit. Näillä taas oli apunaan erinimisiä järjestysmiehiä. Yleisesti ottaen lienee virkakunnan lukumäärä ollut varsin vähäinen. Keskushallinnon puolesta tuli lähinnä maaherran valvoa järjestyksen säilymistä kaupungeissa; valvontamahdollisuudesta huolimatta on katsottu, että meillä autonomian ajalle tultaessa oli »kaupunkipoliisia pidettävä vielä täydellisesti kunnallisena poliisinä».¹³ *Tässä*

¹¹ *Kom. miet.* 1884: 6 esim. s. 44.

¹² Ks. lähemmin *Soikkanen* s. 353—355.

¹³ Näin *Saarnio* s. 150. Ks. edelleen *Kom. miet.* 1889: 2 a, erityisesti s. 17—24, *Lvk. julk.* 1906: 1, *Uggla* s. 55—58 ja *Ossa* s. 9—11.

suhteessa tapahtui 1800-luvun kuluessa täydellinen muutos. Aluksi (1812) säädettiin, että poliisin ylimmän valvonnan sekä kaupungeissa että maaseudulla tuli kuulua kenraalikuvernöörille.¹⁴ Kun sittemmin ryhdyttiin perustamaan eri kaupunkeihin poliisikamareita, annettiin valtion viranomaisille yhä laajeneva valta nimittää niiden virkamiehiä. Ensimmäinen poliisikamari perustettiin v. 1816 Turkuun. Poliisikamarin puheenjohtajana tuli toimia maaherran, ja poliisimestarin nimitti kenraalikuvernööri yhdessä senaatin kanssa. Myös eräiden muiden virkamiesten nimityksistä päätti valtio. Seuraavat poliisikamarit perustettiin samoja periaatteita noudattaen v. 1826 Helsinkiin ja v. 1836 Viipuriin.¹⁵ Tämän jälkeen poliisikamarien perustaminen pysähtyi pitkäksi aikaa, kunnes Tampereen poliisikamari perustettiin v. 1891 sekä vuosisadan vaihteen tienoilla poliisilaitos useisiin kaupunkeihin. Tampereen poliisikamaria koskevasta asetuksesta ilmenee valtiovallan vaikutuksen jatkuva lisääntyminen¹⁶ ja kehityksen päätepiste on kirjattavissa vuosille 1903 ja 1904, jolloin annettiin ensimmäiset yleiset kaupunkien poliisilaitoksia koskevat asetukset. Näistä edellinen kohdistui kaupunkeihin, joissa oli ns. täydellinen poliisilaitos (eli poliisilaitoksen päällikkönä poliisimestari) ja jälkimmäinen kaupunkeihin (ja muihin yhdyskuntiin), joissa sellaista ei ollut.¹⁷ Vuoden 1903 asetus sisälsi jonkin verran uusittuina aikaisemmat kutakin kaupunkia erikseen koskeneet säännökset. Vuoden 1904 asetuksella taas poistettiin maistraattien oikeus osallistua välittömään järjestyksen ylläpitämiseen. Poliisin toimintaa johti kuvernöörin nimittämä komisario tai kruununvoudin alainen nimismies. Myös poliisin toiminnan aiheuttamista kustannuksista kaupungeissa vastasi tämän jälkeen valtio ja kaupunkien velvollisuudeksi jäi ainoastaan osallistua menoihin

¹⁴ Kenraalikuvernöörille 12. 2. 1812 annetun ohjesäännön 27 §.

¹⁵ Turun ja Viipurin poliisilaitoksista on kirjoitettu erilliset historiikit: *Mikko Ossa*, Turun poliisilaitos 1816—1966, Turku 1966 ja (*J. W. Miettinen*), Hajapiirtoja Viipurin poliisilaitoksen vaiheista vuosilta 1836—1936, Viipuri 1936. Ks. myös *Palmén*, *Inbjudningsskrift* s. 32—33, *Lvk.julk.* 1906: 1, erit. s. 29—32 sekä *Ignatius*, *NAT* 1925 s. 104—107.

¹⁶ Ks. lähemmin *Saarnio* s. 154—158 sekä 14. 1. 1891 annettu A poliisikamarin perustamisesta Tampereen kaupunkiin. Vrt. myös Helsingin kaupungin poliisilaitosta ja poliisimestarien nimittämistä koskeneet asetukset 6. 5. 1861 ja 5. 11. 1866.

¹⁷ A poliisin järjestämisestä niissä kaupungeissa, joissa on täydellinen poliisilaitos 26. 8. 1903/45 s. 37 sekä A poliisikunnan järjestämisestä niissä kaupungeissa ja muissa yhdyskunnissa, joissa ei ole täydellistä poliisilaitosta 18. 2. 1904/17 s. 4.

yhdellä kolmanneksella. Ennen vuosia 1903 ja 1904 asia oli ollut päinvastoin: poliisilaitosten menot olivat sisältyneet kaupunkien menoarvioihin ja valtio oli antanut näille avustusta poliisilaitoksen ylläpitämiseksi.

Mitä kaupunkien poliisilaitosten velvollisuuksiin ja toimivaltaan tulee, oli asia järjestetty siten, että kussakin eri kaupunkia koskevassa asetuksessa luettiin poliisin velvollisuuksia. Samoin vuoden 1903 asetuksessa oli erillinen, varsin monia asioita koskeva luku (II luku) poliisin velvollisuuksista. Periaatteena oli, että asetuksissa ei juuri lainkaan mainittu, *miten* poliisilaitosten tuli täyttää niille määrätty tehtävät tai minkälainen toimivalta niillä oli asetettuun päämäärään pääsemiseksi.¹⁸ Poliisille kuuluvana yleisenä velvollisuutena oli pitää silmällä, että lakeja ja hallituksen määräyksiä noudatettiin sekä »harrastaa yleisen rauhan, hyvän järjestyksen ja tavan sekä omaisuuden ja hengen turvallisuuden ylläpitämistä».¹⁹

Maaseutua ja kaupunkia koskeneet säännökset kodifioitiin 1925 PolA:een. *Ignatius* toteaa, että olisi tietenkin ollut mahdollista kirjoittaa eri asetukset kaupunki- ja maalaispoliisista sekä jo silloin olemassa olleesta etsivästä keskuspoliisista, mutta hän päätyi uutta poliisiasetusta suunnitellessaan kuitenkin yhtenäiseen asetukseen. Perusteina tälle oli ensinnäkin, että poliisi edellisellä vuosisadalla oli kehittynyt valtion organisaatiohaaraksi, joten erottelu ei tämän vuoksi ollut enää tarpeellinen. Edelleen sen toiminnan ja toiminnan johdon tuli Ignatiuksen käsityksen mukaan tapahtua koko maassa samojen suuntaviivojen mukaisesti.²⁰

1925 PolA, joka oli meillä voimassa nykyisen poliisilainsäädännön syntymiseen saakka, sisälsi lähemmin tarkasteltuna hämmästyttävän vähän

¹⁸ Vrt. kuitenkin 1903 A:n 43 § (väkijoukon hajottaminen), 44 § (teettäminen) ja 58 § (henkilön noutaminen kuulusteluun).

¹⁹ Ks. 1903 A:n 15 §. Vuoden 1904 asetuksessa viitattiin poliisilaitosten velvollisuuksien osalta v. 1903 asetukseen. — Mitä poliisiasiajn keskushallintoon 1800-luvulla tulee, kuului poliisin ylin valvonta, kuten tekstissä edellä on mainittu, kenraalikuvernööreille. Toisaalta nämä kysymykset kuuluivat myös senaatin toimialaan; ks. tästä *Hermanson* s. 418—419. Nykyisen sisäasiainministeriön edeltäjä — siviilitoimituskunta — perustettiin toukokuun 10 päivänä 1869 annetulla asetuksella (AsK 15/1869 s. 1). Lääninhallituksista annettiin v. 1894 uusi johtosääntö (JS Suomen Suuriruhtinaanmaan Kuvernööreille sekä Lääninhallitusten virkamiehille 29. 12. 1894/50 s. 1).

²⁰ Ks. *Ignatius*, SPL 1925 s. 72—73 sekä poliisin organisaatiosta yleisesti itsenäisyyden alkuaikana *sama*, NAT 1925 s. 107—120 ja *M. E. Koskimies* s. 122—142.

toimivaltasäännöksiä (toimivalta ymmärrettynä tässä teoksessa käytettyssä merkityksessä; asiaa käsitellään yksityiskohtaisesti II luvussa). Tässä suhteessa se rakentui aikaisempien asetusten pohjalle. 1925 PolA jakautui viiteen lukuun, joista ensimmäisessä oli ns. yleisiä säännöksiä, toisessa säännöksiä »poliisin järjestysmuodosta», kolmannessa virkanimityksistä ja virkavapaudesta, neljännessä virkarikoksista ja kurinpidosta sekä viimeisessä lähinnä poliisisäännösten antamisesta. Verrattaessa tätä asetusta poliisilakiin huomataan olennainen ero: *poliisilain keskeinen osa on toimivaltaa koskeva 2 luku*. Hyvin useat siinä olevista säännöksistä ovat uusia. 1925 PolA sisälsi sen sijaan useita sellaisia säännöksiä, joilla nykyään on vastineensa PolA:ssa. Poliisin toimivaltaa hallintoalamaiisiin nähden normeerasivat 1925 PolA:ssa lähinnä vain 11 ja 14 §. 1925 PolA 7 §:ssä oli säännöksiä poliisimiesten alueellisesta toimivallasta; vastaavat säännökset ovat nykyään PolA:ssa (13—17 §).

1925 PolA oli vielä rakenteeltaan — niin kuin edellä on todettu — alussa selostetun politia-ajattelun leimaama. Vasta *poliisilain* (84/66) antamisen yhteydessä siirryttiin tässä suhteessa uuteen aikakauteen.²¹ Ehdotuksen poliisilaiksi laati alunperin *Poliisin järjestelykomitea*.²² Tämä komitea oli asetettu jo heinäkuun 6 päivänä 1950 tehtäväänään tutkia mahdollisuuksia poliisin ja sen toiminnan rationalisoimiseksi ja järjestämiseksi aikaisempaa joustavammaksi, tehokkaammaksi ja taloudellisemmaksi sekä tehdä näissä suhteissa tarpeelliset ehdotukset. Kuten huomataan, ei toimeksiannossa puhuttu mitään poliisin toimivallasta, hallintoalamaisten oikeussuojan tehostamisesta tai muista poliisin ja yleisön välisiin suhteisiin liittyvistä kysymyksistä. Poliisin toiminnan tehokkuudella lienee tarkoitettu käytettävissä olevien poliisivoimien mahdollisimman tehokasta hyödyksi käyttöä. Komitean tehtävä oli siten organi-

²¹ Poliisilain syntyvaiheita selostetaan verraten yksityiskohtaisesti sen vuoksi, että eräät tämän lain säännökset ovat olleet keskeisenä tutkimuskohteena ja että esitöitten sisältöön joudutaan toistuvasti viittaamaan.

²² *Poliisin järjestelykomitean mietintö N:o 6*. Ehdotus poliisilainsäädännön uudistamiseksi. Kom. miet. 1958:15. — Tätä aikaisemmin on ainakin vuodelta 1946 olemassa ehdotus 1925 PolA:n kokonaisuudistukseksi. Ehdotuksen laatineen komitean puheenjohtajana lienee ollut LaT Y. W. Puhakka. Ehdotus (16 + 26 s.) on monistettu, mutta sitä ei ole julkaistu numeroitujen komiteamietintöjen sarjassa. — Tämän ehdotuksen mukaan tuli säätää uusi, tosin entisen asetuksen pohjalle vankasti rakentuva *poliisitoimiasetus*. Toimivaltasäännöksiä olisi siinäkin ollut varsin vähän, mutta sen sijaan esim. erillinen luku poliisitutkinnan toimittamisesta.

satorinen; sen jäseniksi määrättiin tämän mukaisesti virastovaltuutetun lisäksi yksinomaan poliisimiehiä.²³ Komitean aikaisemmat viisi mietintöä olivat toimeksiannon mukaisesti myös koskeneet poliisiorganisaation sisäisiä kysymyksiä, nimittäin poliisin käskylehteä, rikospoliisiorganisaation uudistamista, nimismiesten pätevyysvaatimusten muuttamista, nimismiespiirijaotuksen uudelleen järjestelyä sekä nimismiesten ja apulaisnimismiesten palkkausta.²⁴

Nimenomaan komitean työskentelyn lähtökohta — mutta ehkä myös sen kokoonpano — selittävät komitean perustelujen keskittymisen organisaatorisiin kysymyksiin. Varsin etualalla olivat mm. ehdotukset eräiden virkanimikkeiden muuttamisesta.²⁵ Poliisin toimivaltaa koskevat säännösehdotukset jäivät kevyesti perustelluiksi. Sitä paitsi ne eivät muodosta johdonmukaista kokonaisuutta, vaan ovat eräänlaisia hajahuomioita käytännössä tavallisista tilanteista.²⁶ Eduskuntakäsittelyyn ehdittäessä oli uudistuksen painopiste muuttunut täysin. Hallituksen esityksen perusteissa selostetaan pääasiassa ehdotettujen toimivaltasäännösten sisältöä (joskin vieläkin melko niukasti) ja poliisin organisaatio ainoastaan mainitaan. Samoin kiinnitettiin itse eduskuntakäsittelyssä päähuomio lain toimivaltasäännöksiin.

Siitä seikasta oltiin 1925 PolA:n säännöksiä uudistettaessa yhtä mieltä, että uudet säännökset tuli antaa *lain* tasolla. Perusteluna tälle menettelylle esitettiin, että ensinnäkin aiottiin antaa säännöksiä »pakkotoimenpiteistä», jotka »sisältävät puuttumista kansalaisten lailla turvattuihin etuihin». Toiseksi oli jo aikaisemmin säädetty eduskuntalailla eräistä

²³ Komitean puheenjohtajana oli ylipoliisipäällikkö Urho *Kiukas* ja jäseninä nimismies Niilo *Eerola*, poliisimestarin lainopillinen apulainen Veikko *Hietalahti*, poliisitarkastaja Fjalar *Jarva*, virastovaltuutettu Aarne Olavi *Koskipirtti* ja poliisimestari Veikko *Ruotsalainen*. Sihteerinä toimi aluksi nuorempi hallitussihteeri Veikko *Kangas* ja vuoden 1956 alusta poliisineuvos Olavi *Jotuni*. Viimeksi mainittu oli siis sihteerinä poliisilakiehdotusta valmisteltaessa.

²⁴ Ks. *Kom. miet. mon.* 1951: 51, 1951: 52, 1951: 53, 1953: 50 ja 1954: 54.

²⁵ Ylipoliisipäällikön virka olisi ehdotuksen mukaan pitänyt muuttaa poliisivoimain komentajan viraksi, poliisitarkastajan toimet läänin poliisikomentajan toimiksi, eräät poliisimestarin toimet ylipoliisimestarin toimiksi jne. Ks. lähemmin *Kom. miet.* 1958: 15 s. 10—20.

²⁶ Muutamilla säännöksillä on välitön esikuvansa Ruotsin oikeudessa. Teoreettisesti vaikeisiin kysymyksiin ei komiteamietinnössä puututtu; mm. ei kirjallisuudessa ns. poliisin yleisvaltuuden nimellä tunnettua problemaa mainita lainkaan. Samoin on termikompleksin yleinen järjestys ja turvallisuus merkityssisältö sivuutettu.

poliisimuodostelmista (mm. suojelupoliisi), ja kolmanneksi oli tarkoituksena myös perustaa eräitä uusia vakinaisia virkoja ja toimia.²⁷

Poliisilakia ym. koskeva Poliisin järjestelykomitean mietintö jätettiin valtioneuvostolle 21. 10. 1958. Sen jälkeen siitä pyydettiin useita lausuntoja, joita komitea käsitteli muutamissa v. 1959 alkupuolella pitämässään kokouksissa. Komitean kannanotoista lausuntoihin nähden on laadittu muistio.²⁸ Tämän jälkeen ministeriössä laadittiin virkatyönä poliisilakiehdotus, joka on painettu hallituksen esityksen muotoon. Tästä esityksestä on jäljempänä käytetty lyhennettyä ilmaisua *SisM:n poliisilakiehdotus*.²⁹ Tästä ehdotuksesta pyydettiin v. 1961 *laintarkastuslautakunnan lausuntoa*. Se annettiin seuraavana vuonna; lausunnon liitteenä on pykälien muotoon kirjoitettu ehdotus poliisilaksi.³⁰

Hallituksen esitys poliisilaksi annettiin eduskunnalle lokakuussa 1964 (HE N:o 130/1964 vp.). Laki- ja talousvaliokunta, johon asia oli lähetetty valmisteltavaksi, kuuli ennen mietintönsä laatimista lukuisia asiantuntijoita ja hankki myös lakivaliokunnan lausunnon. Laki- ja talousvaliokunnalle jätetyistä kirjallisista asiantuntijalausunnoista ovat mielenkiintoisimmat *Anttilan* ja *Palmgrenin* laatimat muistiot. Anttila kirjoitti kaksi lausuntoa, maaliskuun 25 päivänä 1965 päivätyn, josta jäljempänä käytetään lyhennettyä ilmaisua *Asiantuntijalausunto I*, sekä eräitä osia tästä lausunnosta korvaavan uuden muistion, joka on päivätty maaliskuun 30 päivänä 1965. Tästä käytetään jäljempänä viittauksissa lyhennettä *Asiantuntijalausunto II*.³¹ Myös lakivaliokunnassa kuultiin

²⁷ Viimeksi mainittu syy ei tosin enää myöhemmin vaikuttanut. Vrt. kuitenkin HM 65 § sekä *Kom. miet.* 1958: 15 s. 7—8 ja HE N:o 130 s. 1—2, Asiak. III: 1, 1964 vp.

²⁸ Ks. tekstissä mainituista lausunnoista ja komitean muistiosta N:o 496/965 KD II SisM 1958.

²⁹ Osoittautui varsin hankalaksi saada tätä ehdotusta käytettäväksi. Haluan sen vuoksi esittää tässä kiitokseni hallintoneuvos Jorma Penttiselle, joka aikaan laintarkastuskunnan jäsenenä oli saanut ehdotuksen ja ystävällisesti luovutti sen tämän kirjoittajalle. — Eduskunnan laki- ja talousvaliokunnan pöytäkirjaan 20. 10. 1964 tehdyn merkinnän mukaan on valiokunnassa kuultavana ollut ylipoliisipäällikkö Fjalar Jarva kertonut, että tämän lakiehdotuksen olivat Poliisin järjestelykomitean mietinnön pohjalta laatineet pääasiallisesti hän ja poliisiylitarkastaja V. K. Halme.

³⁰ Ks. *Laintarkastuskunnan lausunto n:o 6/1962*.

³¹ Sekä *Anttilan* että *Palmgrenin* lausunnot on monistettu ja ne sisältyvät laki- ja talousvaliokunnan asiakirjoihin. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat on tavan mukaan lueteltu valiokunnan mietinnön alussa. — Poliisilakiesityksen käsittelystä ks. HE N:o 130, Asiak. III: 1, 1964 vp., *Ltv.m.* N:o 19, jonka liitteenä on lv:n lausunto n:o 2, *Suurvm.* N:o 152 ja Edusk. vast., Asiak. III: 2, 1965 vp. sekä täysistunnoissa käydyistä keskusteluista Ptk. s. 1607—1616, 1781—1788, 1875—1886 ja 1970—1974, 1965 vp. Laki- ja talousvaliokunta käsitteli asiaa

asiantuntijoita; valiokunnan asiakirjoihin sisältyy *Rytkölän* kirjallinen lausunto (lyh. *Asiantuntijalausunto*).³² *Ylösjoki* oli taas sisäasiainministeriön puolesta laatinut kesän 1965 aikana eräänlaisen vastineen laki- ja talousvaliokunnassa kuulluille asiantuntijoille, jotka olivat antaneet sen kuvan (nimenomaan *Palmgren*), että poliisilakiesitys myös asiasisällöltään oli »poliisimiesten laatima». Tämä P.M., josta jäljempänä käytetään lyhennettä *Muistio*, sisältää joitakin mielenkiintoisia näkökohtia. Lakivaliokunnassa suullisesti kuulluista asiantuntijoista on tässä aihetta mainita silloinen oikeuskansleri *Jaakko Enäjärvi*, jonka mielipiteet eräistä keskeisistä kysymyksistä on kirjattu valiokunnan pöytäkirjaan (12. 10. 1965).

Poliisilaki (84/66) annettiin helmikuun 18 päivänä 1966 ja se tuli voimaan tammikuun 1 päivänä 1967.

Laki jakautuu kolmeen lukuun, joista 1 luvun otsikkona on *Yleisiä säännöksiä* (1—10 §), 2 luvun *Poliisin valtuuksista* (11—29 §) ja 3 luvun *Erinäisiä säännöksiä* (30—32 §). Ensimmäinen luku sisältää kuvauksen poliisiorganisaatiosta. Toisessa luvussa ovat toimivaltasäännökset; niiden mukaisen toiminnan päämääränä on yleensä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Säännösten sisältämät normit kuuluvat valtaosaltaan hallinto-oikeuden piiriin; rikosoikeuteen kuuluu oikeastaan vain PolL 14 §, jolla on vähäpätöisten rikosten osalta säädetty ns. opportunistiperiaatteesta.³³

20/10—3/11 1964 ja 2/3—21/5 1965 sekä lakivaliokunnan lausunnon saatuaan 26/10—16/11 1965. Lakivaliokunnassa asia oli lausunnon antamista varten esillä 14/9—14/10 1965 (ks. myös lakivaliokunnan ptk. 28/5 1965 s. 4).

³² On mielenkiintoista, ettei laki- ja talousvaliokunnassa kuultu asiantuntijana yhtään hallinto-oikeuden tutkijaa, vaikka kuultujen asiantuntijoiden määrä sinänsä on mittava. Sen sijaan rikosoikeuden professorien Anttilan ja Palmgrenin lausunnot olivat varsin näkyvästi esillä. Ehkä tätäkin voitaisiin pitää jonkinlaisena osoituksena siitä, että poliisia on meillä tavallisesti tarkasteltu *rikostutkintaa* suorittavana organisaationa. Kuitenkin poliisilain säännökset kuuluvat nykyisin tavanomaisen jaottelun mukaan enimmältä osalta hallinto-oikeuden alaan ja monet rikos- tai prosessioikeuteen kuuluvat säännökset, joita myös tarvittaisiin — nimenomaan rikosten esitutkinnasta — on päinvastoin jätetty laista pois. Eräs selitys tällaiselle menettelylle olisi myös, ettei meillä aikaisemmin ole juuri ollut kirjoitetussa oikeudessa hallinto-oikeuteen luettavia säännöksiä poliisin toimivallasta. Kuten tunnettua, on asia Keski-Euroopassa ollut vanhastaan toisin ja poliisioikeutta on historiallisen kehityksen pohjalta pidetty eräänä hallinto-oikeuden ydinalueista.

³³ Jotkut muut säännökset voivat palvella myös rikostutkintaa, esim. PolL 15 ja 16 §.

Jo edellä sanotusta ilmenee, etteivät kaikki poliisin toimivaltaa sääntelevät normit ilmene poliisilaista; esim. rikosperusteisesta pidättämisestä säädetään edelleen rikoslain voimaannpanoasetuksessa. Siitä huolimatta laki on poliisin toiminnalle varsin keskeinen. Näin on nimenomaan silloin, kun poliisimiehet toimivat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseksi eivätkä rikostutkijoina.

1925 PolA:ta ei kumottu vielä poliisilailla.³⁴ Kun näiden kahden säädöksen kohteina olivat suuressa määrin eri asiat, jäi 1925 PolA monelta kohdalta edelleen voimaan. Se kumottiin helmikuun 14 päivänä 1969 annetulla ja maaliskuun 1 päivänä 1969 voimaan tulleella *poliisiasetuksella*.³⁵

Poliisilakia myöhemmästä lainsäädännöstä kannattaa vielä mainita rikoslain 3 luvun muuttaminen v. 1967 (AsK 29.12.1967/621).³⁶ Samassa yhteydessä muutettiin myös RL 16 lukua sekä eräitä muita lakeja. Tällä lainmuutoksella luotiin nimenomainen *voimakeinojen käyttöön oikeutava yleisklausuuli*; asia on tämän tutkimuksen kannalta erittäin merkityksellinen. Po. rikoslain muutoksen taustaa ja lainsäädännöllisiä esitöitä selostetaan esitysajaksossa III/9 RL 3:8¹ §:n kommentoinnin yhteydessä.

3. Poliisin toimivaltaa normeeraavat nykyhetken säädökset muissa Pohjoismaissa

a. Ruotsi

Ruotsissa ei — sen paremmin kuin Norjassa tai Tanskassakaan — ole poliisin toimivallan yleisistä piirteistä säädetty lain tasolla. Poliisiorganisaatio oli laajasti esillä vuoden 1964 valtiopäivillä, joilla tehtiin

³⁴ Tässä suhteessa Suomen Laki II -teoksen v. 1966 painos sisälsi poliisilain kohdalla virheellisen maininnan. 1925 PolA oli annettu HM 28 §:n mukaisesti tasavallan presidentin yleisen asetuksenantovallan nojalla. Eräiden aikaisempien lakien kumoaminen ei näin ollen vaikuttanut sen voimassaolon jatkumiseen.

³⁵ Poliisin järjestelykomitea oli laatinut poliisilakiehdotuksen ohessa ehdotuksen myös poliisiasetukseksi. Ks. *Kom. miet.* 1958:15 s. 25—30. Tässä suhteessa valmistelutyö suoritettiin kuitenkin uudelleen. Ks. *Kom. miet.* 1967: B 9.

³⁶ Ks. myös A poliisitoiminnasta puolustuslaitoksessa 13.1.1967/18.

päätös poliisin liittämisestä valtionhallintoon vuoden 1965 alusta.¹ Poliisin toimivallasta ei valtiopäivillä silloin kuitenkaan päätetty mitään.

Keskeisin poliisin toimivaltaa Ruotsissa normeeraava säädös on *KM:ts polisinstruktion* 3 dec. 1965 (lyh. PI). Siinäkin on tosin verraten harvoja nimenomaan relaatiota poliisi/hallintoalamainen koskevia toimivaltaa-säännöksiä: lähinnä 18—24 §. Rikoskaareen sisältyy yleinen säännös poliisimiehen vallasta käyttää voimakeinoja (BrB 24: 2).

Tunnusomaisena Ruotsin oloille voidaan ehkä pitää, että siellä on poliisimiehille pyritty antamaan ylempien viranomaisten taholta yksityiskohtaisempia ohjeita toimivallan käytöstä kuin meillä. Mitä esim. voimakeinojen käyttöön tulee, voidaan mainita säädökset *ampuma-aseitten* ja *piikkimaton* käyttämisestä.² PI 24 §:n mukaan on poliisihallituksella valta antaa lähempiä määräyksiä ja yleisiä ohjeita mm. PI 18—23 §:n eli siis juuri edellä mainittujen toimivaltasäännösten soveltamisesta. Niitä julkaistaan nykyisin *Föreskrifter och anvisningar för polisväsendet* (FAP) nimisessä julkaisusarjassa.³

¹ Ks. *KM:ts proposition* 1964: 100 ja 101. Asia oli tosin periaateratkaisua varten ollut esillä jo aikaisemmin; ks. *KM:ts proposition* 1962: 148 sekä *Statsutskottets utlåtande nr 183 år 1962*. Uudistuksessa oli kysymys myös muista organisatorisista muutoksista kuin poliisin tehtävien siirtämisestä kunnilta valtiolle; mm. poliisipiirejä suurennettiin melkoisesti. — Aikaisempi poliisiorganisaatiota koskenut laki (Lag 6 juni 1925 om polisväsendet i riket) kumottiin toukokuun 29 päivänä 1964 annetulla lailla (Lag 29 maj 1964 med vissa bestämmelser i anledning av statens övertagande av huvudmannaskapet för polisväsendet m.m.). Aikaisemmasta lainsäädännöstä ks. esim. *Sjöholm*, *Polislagen*.

Organisatorisia uudistuksia on tarkoitus jatkaa edelleen. Ks. *SOU* 1970: 32 (Polisen i samhället) sekä siinä tehtyjen ehdotusten lyhyttä kommenttia *Sinialo*, *LM* 1970 s. 1030—1031.

² KK 21 mars 1969 om användande av skjutvapen i polistjänsten (SFS nr 84) ja KK 9 juni 1967 med bestämmelser om användning av spikmatta i polistjänsten (SFS nr 419). — Nähdäkseni on valitettavaa, ettei meillä ole saatu aikaan vastaavanlaisia säännöksiä, vaikka PolL 16 § sellaisia osittain nimenomaan edellyttäisi.

³ Julkaistut määräykset ja ohjeet on koottu kierrekansioihin ja järjestetty aloittain. FAP:ssa on annettu ohjeita mm. ampuma-aseitten ja piikkimaton käytöstä (104—1 ja 104—2), päihtyneitten henkilöitten käsittelystä (253—1) ja väärin paikoitettujen moottoriajoneuvojen siirtämisestä (640—1). — *Polisunder-rättelser*-niminen sarja sisältää sen sijaan etsintäkuulutuksia, ilmoituksia varastetusta tavarasta ym. vailla pysyvää merkitystä olevia tiedonantoja.

b. Norja

Norjassa on poliisin organisaatiosta säädetty vuonna 1936 annetulla lailla (Lov om politiet 13 mars 1936 nr. 3). Sen lisäksi on vielä osittain voimassa varsin vanhaa lainsäädäntöä.⁴ *Lov om politiet* ei sisällä lainkaan poliisin toimivaltaa koskevia säännöksiä. Sen 1 §:ssä mainitaan valtion huolehtivan poliisista, jota tarvitaan yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, rikosten vastustamiseksi sekä täyttämään ne muut tehtävät, jotka sille lain tai tavan mukaan kuuluvat. Lain 29 §:n mukaan kuningas antaa yleisen ohjesäännön poliisipalveluksesta. Tämä säädös — *Alminnelig instruks for rikets polititjenestemenn (Politi-instruksen)* helmikuun 6. päivältä 1920 — on keskeisin poliisin toimintaa Norjassa koskeva säädös. Ohjesääntöä on muutettu 15. 6. 1923, 16. 12. 1927, 9. 11. 1951 ja 6. 7. 1957; se ei sisälly Norjan lakikirjaan.

Politi-instruksen on suhteellisen laaja säädös (yhteensä 137 pykälää). Se ei ole suoranaisesti verrattavissa poliisiasetukseen, koska siinä on, paitsi poliisin organisaatiota koskevia, runsaasti myös poliisitoimintaa koskevia säännöksiä. Ohjesäännössä lähdetään pääasiallisesti siitä, mitä poliisin tulee tehdä. Ei voida sanoa, että ohjesäännössä olisi tehty systemaattinen ero toisaalta poliisin velvollisuuksia, toisaalta sille kuuluvaa toimivaltaa koskevien säännösten välillä. Kuitenkin on useassa kohdassa ilmeisesti tarkoitettu sanoa myös, mitä poliisi saa tehdä. *Politi-instruksen* sisältää säännöksiä mm. seuraavista asioista: aseiden käyttö, järjestyksen häiritseminen yleisellä paikalla, säädyllisyys julkisella paikalla, kokoukset ja mielenosoitukset, päihtyneitten henkilöitten käsittely, yksityisalueelle meneminen.

Poliisimiesten vallasta käyttää asetta on oikeus- ja poliisiministeriö lisäksi antanut eri ohjesäännön (*Våpeninstruks for politiet* 1. 3. 1962).

⁴ Ks. esim. Lov indeholdende adskillige Bestemmelser om Politivaesenet i Christiania 26 mai 1866. — *Lassen*, NAT 1937 s. 174—187 selostaa v. 1936 lain syntyä ja sisältöä. Norjan poliisi valtiollistettiin tällä lailla. Nykyisestä poliisiorganisaatiosta ks. *Samarbejdet mellem de nordiske politimyndigheder* s. 159—160 sekä *Hartmann*, *The Police of Norway*. Viimeksi mainittu on Norjan oikeus- ja poliisiministeriön toimeksiannosta laadittu varsin hyvä katsaus (moniste). Poliisin keskushallinnon uudelleen organisoinnista on vuonna 1970 valmistunut komiteamietintö *Innstilling om den sentrale politiadministrasjon*. — Osion poliisin historiaa selostavat *Valen-Sendstad* sekä *Jønsberg*, edellinen lähinnä varhaisemmilta ajoilta ja jälkimmäinen viime vuosiin saakka. Aikaisemmasta ns. politilainsäädännöstä ks. *Schnitler* ja *Holmsen*.

Sen antaminen on tapahtunut v. 1936 poliisilain 2 §:n nojalla, jonka perusteella poliisin johto kuuluu oikeus- ja poliisiministeriölle. Yleiset tiedotukset poliisimiehille ministeriö julkaisee *Kunngjøring til politiet* -nimisessä sarjassa.

c. Tanska

Tanskassa poliisiorganisaatiota koskevat perussäännökset sisältyvät yleiseen oikeudenkäyntilakiin (*Retsplejeloven* 1916). Velvollisuus huolehtia poliisitoiminnasta siirrettiin vuonna 1937 kunnilta valtiolle.⁵

Poliisin toimivalta on Tanskassa epämääräisesti normeerattu. *Retsplejelov* ei sisällä tästä mitään yleisiä säännöksiä; sen 108 §:ssä on määriteltä vain poliisin »tehtävä». Poliisin tulee mm. ylläpitää turvallisuutta, rauhaa ja järjestystä (»sikkerhed, fred og orden»). Mielenkiintoisella tavalla on lausuttu, että sen tulee ryhtyä *tarpeellisiin* toimenpiteisiin rikkomusten estämiseksi.

Andersenin esitys poliisin vallasta käyttää fyysistä pakkoa on varsin kiinnostava. Hän luettelee aluksi useita lainkohtia, jotka hänen tulkintansa mukaan antavat perusteen tällaiselle vallankäytölle. Tämän lisäksi on poliisilla valta estää sellaiset teot ja laiminlyönnit, jotka säännöksin (lähinnä poliisijärjestyksissä) on karakterisoitu järjestyksen vastaisiksi (»politistridige»). Perusteluksi tälle kannanotolle Andersen viittaa kustannusten korvaamista koskeviin säännöksiin.⁶ Edelleen olisi poliisilla eräänlainen »yleisvaltuus» (»Generalfuldmagt», jonka Andersen on itsekin merkinnyt sitaatteihin) estää sellaisia tekoja tai laiminlyöntejä, jotka aikaansaavat vaaraa yleiselle turvallisuudelle, rauhalle ja järjestykselle. Tämä valta perustuisi lähinnä poliisin tehtävään; kysymyksessä on siten tyypillinen politia-ajattelu. — Toisaalta Andersen myöntää, ettei

⁵ Ks. *Retsplejeloven* 11. luku, *Samarbejdet mellem de nordiske politimyndigheder* s. 137—138 ja *Hurwitz* s. 143—145. Aikaisemmasta ns. politilainsäädännöstä ks. *Kolderup Rosenvinge. Begtrup-Hansen*, NAT 1938 s. 86—94 selostaa v. 1937 päätettyä organisatorista muutosta. — Kunnilla on kyllä edelleen mahdollisuus osallistua paikallisten poliisijärjestysten säätämiseen sekä jossakin määrin muutenkin vaikuttaa poliisin toimintaan. Ks. esim. *Retsplejelov* § 115.

⁶ Ks. *Andersen*, *Forvaltningsret*, erityisesti s. 546—548. Po. jäljempänä lähemmin mainittavat säännökset poikkeavat PoL 27 §:stä siinä suhteessa, että niissä puhutaan myös sellaisten kustannusten korvaamisesta, jotka aiheutuvat poliisijärjestyksen vastaisten *tekojen* ehkäisemisestä. PoL 27 §:ssä ei ole lainkaan säädetty henkilöihin kohdistuvista toimenpiteistä.

poliisi edellä sanotun perusteella voi fyysistä pakkoa käyttäen estää edes kaikkia rangaistavia tekoja, mutta kyllä huomattavimmat niistä (»be-tydeligere straffbare Lovovertraedelser»). Lopputulos jää siten — kun oikeuskäytäntöäkään ei juuri ole — epämääräiseksi. Andersenin esitys on mielestäni erinomainen esimerkki niistä vaikeuksista, joihin ajaudutaan, kun poliisin toimivallasta ei pyritä säätämään lain tasolla.

Todettakoon Tanskan lainsäädännöstä vielä, että Ruotsin BrB 24: 2 §:ää (meillä RL 3: 8¹ §) vastaavaa yleistä säännöstä voimakeinojen käytöstä ei ole. Viime vuosisadalta olevat lait Kööpenhaminan poliisista ja vastaavasti sen ulkopuolisesta poliisista sisältävät joitakin toimivaltasäännöksiä, nimenomaan asuntoon ym. menemisestä myös rikoksen estämiseksi, väkijoukon hajottamisesta ja rauhanhäiritsijäin poistamisesta paikalta. Jälkimmäisessä laissa on säännös teettämisestä.⁷

Yksityiskohtaisia säännöksiä voidaan kunnittain antaa poliisijärjestyksin (*Politivedtaegt*). Näistä Kööpenhaminan poliisijärjestys on otettu lakikirjaan; se sisältää teettämistä koskevaa säännöstä (§ 68) lukuun ottamatta lähes yksinomaan hallintoalamaisiin kohdistuvia kieltoja ja on siis rakenteeltaan hyvin samantapainen kuin suomalaiset poliisijärjestykset.

d. Yhteenvedo

Yhteenvetona edellisestä voidaan todeta, että *periaatteelliselta rakenteeltaan* Suomen poliisilainsäädäntö on uudenaikaisin Pohjoismaissa. (Tämä on tosin sanottava sillä varauksella, ettei Islannin oikeusjärjestys ole ollut tarkastelun kohteena.) Tarkoitin tällä nimenomaan sitä, että meillä keskeiset poliisin valtaa koskevat säännökset on pyritty ottamaan

⁷ Ks. *Lov af 11/2 1863 angående Omordning af Kjøbenhavns Politi m.v.* § 11—12. Lain 13 §:ssä on säädetty hallintoalamaisten velvollisuudesta avustaa poliisia sekä velvollisuudesta ilmoittaa henkilötietonsa. Vrt. *Lov nr. 21 af 4/2 1871 indeholdende Bestemmelser om Politiet udenfor Kjøbenhavn* § 9—11 sekä myös 12 §:ään sisältyvä, PolL 12² §:ää vastaava yleinen käyttäytymisohje poliisimiehille. Tämän lain 6 §:ssä säädetään teettämisestä asianomaisen kustannuksella. Kööpenhaminan osalta vastaava säännös on poliisijärjestyksessä (Bekendtgørelse nr. 430 af 21/11 1967: *Politivedtaegt for København* § 68). Ks. tästä myös Andersen, *Forvaltningsret* s. 547. Hänen mainitsemansa poliisijärjestys on kumottu edellä mainitulla v. 1967 poliisijärjestyksellä, mutta asiallisesti teettämistä koskevat kohdat ovat samanlaiset. Ks. vielä Retsplejelov § 771 Stk. 3 poliisin vallasta ottaa henkilöitä kiinni eräiden rikosten tapahtumisen yhteydessä.

eduskuntalakiin. Samalla on suoritettu rajankäynti toisaalta poliisin velvollisuuksia, toisaalta sen toimivaltaa koskevien säännösten välillä.

Mitä poliisilain sisältöön tulee, on sen systematiikka kuitenkin epäjohdonmukainen, ja eräät sen säännökset ovat epäselviä tai vajavaisia. Meillä on edelleen puutteena se, ettei täsmentäviä alemmanasteisia säännöksiä monessa tapauksessa ole. Näissä suhteissa muista Pohjoismaista voisi saada hyödyllisiä vaikutteita; erityisesti kannattaa panna merkille Ruotsin edellä mainitut voimakeinojen käytön soveltamisohjeet sekä Norjan Politi-instruksen.

4. Poliisihallinnon terminologiaa

Tämän esitysjakson tarkoituksena on ensisijaisesti ilmoittaa, missä merkityksessä eräitä poliisihallinnon keskeisiä sanoja käytetään seuraavassa esityksessä.

Tästä näkökulmasta katsoen ei ole aihetta tarkastella eri kirjoittajien kielenkäyttöä vertailevassa tai arvostelevassa mielessä. Ei myöskään ole syytä etsiä kaikkia mahdollisia sanoja, joita poliisihallinnon yhteydessä voitaisiin käyttää. Vaikka kirjallisessa esityksessä vaihtelevuus on yleensä hyväksi arvioitu ominaisuus, on tietynlainen monotonisuus termien käytössä nähdäkseni paikallaan. On aihetta käyttää vain niin montaa juridista termiä kuin esitys välttämättä vaatii. Ne taas on syytä pyrkiä määrittelemään mahdollisimman tarkasti.

Sanaa *poliisi* käytetään seuraavassa yksinomaan organisatorisessa merkityksessä. Poliisilain 1 luvusta ilmenee pääpiirteittäin, minkälainen on Suomen poliisiorganisaatio. Osa siihen kuuluvista virkamiehistä on ns. poliisimiehiä. Tarkoitin seuraavassa — ellei nimenomaan muuta ilmene — poliisilla *poliisimiesten muodostamaa kokonaisuutta*. Tämä näyttäisi olevan tarkoituksenmukainen merkityssisällön valinta sen vuoksi, että vallan käyttö kuuluu poliisiorganisaatiossa nimenomaan poliisimiehille ja että myös poliisilain toimivaltaa koskevissa säännöksissä sanalla on tämä merkitys.¹ Niin ikään arkikielessä tarkoitettaneen poliisi-

¹ Sanaa poliisi käytetään poliisilaissa ainakin kolmessa merkityksessä: 1) poliisiorganisaation synonyyminä (esim. PoL 9 §), 2) tekstissä mainitussa merkityksessä (esim. PoL 17 §) ja 3) tarkoittamaan yksittäistä poliisimiestä (esim. PoL 13 §). — Vrt. Nummen, PM 1956 s. 346—348 katsausta poliisihallinnossa käytetyistä termeistä.

silla yleensä nimenomaan poliisimiehiä eikä esim. poliisiorganisaatioon kuuluvia kanslistejä. Termiä *politia* ei käsitykseni mukaan ole enää aihetta käyttää poliisihallinnon yhteydessä.²

Termistä *poliisimies* on nykyään legaalinen määritelmä PolA 3 §:ssä; määrittely tapahtuu luettelemalla aluksi ne virkamiehet, jotka ovat poliisimiehiä. Enin osa poliisiorganisaatioon (PolL 2—9 §) kuuluvista virkamiehistä on tämän mukaisesti poliisimiehiä, osa ei ole. Mitä merkitsee virkamiehelle kuuluva ominaisuus »olla poliisimies»? PolA 3 §:n lopussa on tästä lausuttu hieman hämärästi, että poliisimiehellä on sellaiset »valtuudet ja velvollisuudet» kuin poliisilaissa tai muutoin on säädetty. Asetuksenkohta on sikäli vajavainen, että siinä tarkoitetaan sekä sellaista valtaa, joka lain mukaan kuuluu »poliisille», että sellaista, joka kuuluu »poliisimiehelle». Ainakin poliisilaissa normeeratun vallan osalta on siis niin, että vain poliisimiehet saavat käyttää »poliisille» kuuluvaa valtaa. Ominaisuus olla poliisimies merkitsee toisin sanoen, että tällainen virkamies saa — ellei yksittäistapauksessa ole toisin määrätty — käyttää »poliisille» kuuluvaa valtaa. Yleiskielessä asia ilmaistaan usein sanomalla, että tällaisella henkilöllä on »poliisin valtuudet». Vastaavasti kohdistuvat poliisimieheen »poliisille» kuuluviksi ilmoitetut velvollisuudet (esim. PolL 12² §). Myös seuraavassa esityksessä tarkoitetaan sanalla *poliisimies* PolA 3 §:ssä lueteltuja virkamiehiä.³

² Todettakoon tässä, että poliisin nimitys on Tanskassa ja Norjassa peräisin tekstissä mainitusta latinalaisesta muodosta (molemmissa *politi*). Ruotsissa sen sijaan käytetään ranskalaisperäistä muotoa *polis*, mutta sen ohessa puhutaan hallinto-oikeudessa (myös uusissa kirjoissa) oikeudenalasta nimeltä *politirätt*. Näin esim. *Strömberg*, *Speciell förvaltningsrätt*, »Politioikeuteen» luetaan tällöin kuuluvaksi paitsi poliisia koskevat normit, terveydenhoito-, palo-, rakennuslainsäädäntö jne. Vrt. myös *Sjöholm* s. 44—52.

Vanhemmasta kirjallisuudesta ks. *Kolderup Rosenvinge* (Tanska, 1828), *Schnitler* (Norja, 1870), *Holmsen* (Norja, 1890) ja *Reuterskiöld*, *Politiförvaltningsrätt* s. 3—15 (Ruotsi, 1919). Myös *Maitlandin* s. 105 huomautukset sanan poliisi käytöstä ovat tässä yhteydessä mielenkiintoisia.

³ Termin poliisimies legaaliseen määrittelyyn kiinnitettiin huomiota vasta poliisiasetustoitimikunnassa eli poliisilain tultua jo voimaan. Nähtävästi osittain tästä syystä termien poliisi ja poliisimies käyttö on PolL:ssa horjuva. Ks. *Kom. miet. 1967: B 9* s. 6 ja 18—19 sekä *Ylösjoen*, *Poliisioikeus I* s. 24 antamaa lainsäädännöllistä suositusta. — Todettakoon selvyyden vuoksi, etteivät kaikki poliisimiehet tietenkään käytännössä toimi sillä tavoin »kentällä», että he normaalisti käyttäisivät suurtakaan osaa poliisilailla heille luodusta vallasta; sellainen ei ts. kuulu heidän normaaleihin virkavelvollisuuksiinsa. Sisäasiainministeriöstä saadun tiedon mukaan n. 2 % poliisimiehistä työskentelee kanslia-tehtävissä.

Termiä *poliisiviranomainen* ei seuraavassa esityksessä tarvita. Sitä on toisinaan varsinkin aikaisemmassa lainsäädännössä käytetty ja tällöin tarkoitettu lähinnä paikallisviranomaisia: nimismiestä ja kaupungin poliisilaitosta. Poliisiasetusta suunniteltaessa oli tarkoituksena antaa yleinen määritelmä myös siitä, mitä »poliisiviranomaisella» tarkoitetaan (kom.miet. 1967: B 9 s. 5 ja 17). Huomattava kuitenkin on, ettei poliisiasetuksella kuitenkaan olisi voitu säätää, mitä jossakin eduskuntalaissa tarkoitetaan »poliisiviranomaisella». Eri asetusten osalta taas olisi epäselvyyksien välttämiseksi täytynyt kumota niihin mahdollisesti sisältyvät ja toisistaan kenties poikkeavat määritelmät. Poliisiasetuksesta poliisiviranomaisen määritelmä jäikin pois. Tätä ilmaisua ei ilmeisesti olekaan välttämätöntä käyttää tulevassa lainsäädännössä, vaan voidaan sanoa esim., että nimismiehen tai kaupungin poliisilaitoksen velvollisuutena on antaa virka-apua tai että *poliisipiirin päälliköllä* on tietty velvollisuus jne. Yksittäisistä säädöksistä, joissa poliisiviranomainen on määriteltä, ks. esim. A elokuvanäytännöistä (18.9.1964/473) § 36.

PolL 2—9 §:stä ilmenevät poliisiorganisaation pääpiirteet sekä käytettävät virkanimikkeet (ks. myös PolA 3—8 §). Karkeana kahtiajakautumana on jako toisaalta *yleispoliisiin*, toisaalta poliisin erityismuodostelmiin, joita ovat lähinnä *keskusrikospoliisi*, *suojelupoliisi* ja *liikkuva poliisi*.

Alueellinen hallinnollinen perusyksikkö on *poliisipiiri*. Pääsääntöisesti kukin kaupunki muodostaa poliisipiirin (PolL 7 §), minkä ohessa nimismiespiirit ovat poliisipiirejä. Nimismiespiiriin voi kuulua yksi tai useampi kunta. *Poliisipiirin päällikkönä* on poliisimestari tai nimismies (PolA 7—8 §). Lääninhallitus johtaa ja valvoo poliisin toimintaa läänissä. Poliisin ylin johto kuuluu sisäasiainministeriölle.⁴

Poliisitoiminnalla tarkoitetaan seuraavassa poliisin välitöntä toimintaa yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi.⁵ Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilymistä voivat muutkin virkamiehet kuin poliisimiehet edistää (samoin kunnat mm. hyväksyessään ns. poliisijärjestyksiä). Nähdäkseni ei kuitenkaan ole enää nykyään aihetta nimittää tätä heidän toimintaansa poliisitoiminnaksi. Koska poliisilla vakiintu-

⁴ Myös valtioneuvoston yleisistunnossa voidaan ottaa käsiteltäväksi yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä asioita. Ks. VNOS 12 §:n 1 mom:n 9. kohta.

⁵ Kun poliisimiehet, esim. nimismies, suorittavat runsaasti muitakin virkatehtäviä, ei kaikki heidän toimintansa ole poliisitoimintaa tässä merkityksessä. Sanaa poliisitoiminta voitaisiin perustellusti ajatella käytettävän jossakin määrin laajemmassa merkityksessä, nimittäin sisällyttään siihen myös rikosten tutkinnan ja tähän tutkintaan liittyvät toimenpiteet. Kun rikosten tutkinnasta ei seuraavassa esityksessä tule puhe, ei eron tekemisellä tässä suhteessa ole nyt merkitystä.

neesti tarkoitetaan nykyään ennen muuta kollektiivisesti poliisimiehiä, aiheuttaisi tällaisen terminologian käyttö sekaannusta.

Poliisitoiminnan muotoja ovat mm. *kehotus*, *käsky*, *poliisisäädöksen* antaminen sekä *voimakeinot*. Kehotus ja käsky voidaan antaa suullisesti tai kirjallisesti, joissakin tapauksissa myös elein. Kehotuksen ja käskyn erokriteeri seuraavassa esityksessä on, että jälkimmäinen merkitsee velvoitteen asettamista hallintoalamaiselle. Poliisimies luo käskyn antaessaan uuden hallintoalamaiseen kohdistuvan normin.⁶ Kehotus ei aikaansaa mitään uutta oikeudellista relaatiota; se on oikeudellisesti samanarvoinen kuin kenen tahansa yksityishenkilön antama neuvo. Sanan kehotus synonyymeja ovatkin ohje ja neuvo.⁷ Mainittu ero merkitsee tässä esityksessä käytetyn terminologian mukaan myös, että käskyn antaminen on toimivallan käyttöä, mutta kehotuksen antaminen ei ole (ks. lähemmin II luku). Juridiselta merkitykseltään käskyn synonyymeja ovat *määräys* ja *kielto*.⁸ Sanaa määräys käytetään usein silloin, kun käsky on alaltaan verraten laajasisältöinen ja ehkä useammasta virkamiehestä muodostuvan orgaanin antama. Vastaavasti määräykseksi nimitetään jonkin ylemmän viranomaisen, esim. sisäasiainministeriön nimissä annettavaa käskyä, vaikka sen sisällöstä viranomaisen sisäisesti olisikin päättänyt yksi henkilö. *Poliisisäädös* on sisäasiainministeriön tai lääninhallituksen PolL 11 §:n nojalla antama, rakenteeltaan lakiin verrattava säädös. Siinä asetetaan abstraktisin tuntomerkein kaikkiin hallintoalamaisiin kohdistuvia velvoitteita yleisen järjestyksen tai turvallisuuden voimassa pitämiseksi. Poliisisäädöksen yksit-

⁶ Vastaavasti ns. virkakäskyt kohdistuvat henkilöön hänen virkamiesominaisuudessaan.

⁷ Lainsäädännössä sanaa kehotus voidaan yksittäistapauksissa tietenkin käyttää toisessa eli esim. juuri tekstissä sanalle käsky annetussa merkityksessä. — Irrelevanttia (terminologisesti) on, että *käytännössä* menetteleminen vastoin poliisimiehen antamaa kehotusta saattaa aiheuttaa asianomaiselle sellaisia haitallisia seuraamuksia, joita yksityishenkilön antamista kehotuksista piittaamattomuus ei aikaansaa. Poliisimies voi esim. tämän jälkeen antaa yksityiskohtaisen käskyn.

⁸ Käsky voitaisiin myös määritellä — mitä tekstissä siis ei ole tehty — ns. positiiviseen tekemiseen velvoittavaksi ilmaisuksi, jolloin »kiellot ja käskyt» muodostavat kokonaisuuden, mutta kiellot eivät sisälly käskyihin. — Joskus puhutaan myös lainsäädäntöön sisältyvistä »kielloista». Tällöin sanaa käytetään kokonaan eri merkityksessä: jonkin lainsäädännöstä ilmenevän normin sisältö on kieltävä. *Lainsäädännöstä ilmenevää* normia nimitetään toisin sanoen jossakin tapauksessa kielloksi.

täisiä säännöksiä voidaan haluttaessa nimittää poliisisäännöksiksi.⁹ *Voima-keinoilla* tarkoitetaan seuraavassa fyysisen, sekä henkilöön että esineisiin kohdistuvan voiman käyttöä.

Edellisten lisäksi on ehkä vielä aihetta mainita kaksi termiä: *kiinniottaminen* ja *säilössä pitäminen*. Edellisellä tarkoitetaan lyhytaikaista henkilön vapauden riistämistä jonkin toimenpiteen suorittamista varten; jälkimmäisellä asianomaisen säilyttämistä kiinniottamisen jälkeen poliisin suojissa. Nähdäkseni poliisihallinnossa voidaan vapaudenriistoista puhuttaessa tulla toimeen näillä kahdella termillä. Pidättäminen ja vangitseminen voidaan jättää muilla oikeudenaloilla, lähinnä rikos- ja rikosprosessioikeudessa käytettäviksi. Tämä on mahdollista nimenomaan sen vuoksi, että säilössä pitäminen voi eri tapauksissa kestää eri pituisen ajan (ks. esim. PolL 22 §). Ei ole välttämätöntä sisällyttää siihen *käsitteellisesti*, että se kestää lyhyehkön ajan, vaikka näin lain mukaan tavallisesti on oleva.

Poliisihallinnolla tarkoitan sellaista poliisiorganisaation suorittamaa hallintotoimintaa, joka palvelee pääasiassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilymistä yhteiskunnassa. Tätä ei voida pitää eksaktina määrittelynä, vaan jonkinlaisena ylimalkaisena kuvauksena. Joka tapauksessa poliisihallinto kuvaa laajempaa toimintakenttää kuin edellä mainittu »poliisitoiminta». Mm. poliisihallintoa koskevasta oikeudenalasta voitaisiin käyttää nimitystä *poliisioikeus*; sen piiriin lienee aiheellista lukea myös useat sellaiset oikeusnormit, jotka koskevat poliisin suoritettavana olevaa rikostutkintaa ja muuta oikeudenkäyntiä palvelevaa toimintaa. Samoin tämän oikeudenalan piiriin kuuluvat poliisiorganisaatiota koskevat säännökset. Havaitaan siis, että oikeustieteellisessä opetuksessa poliisioikeutta opetetaan nykyisin sekä hallinto-oikeuden että toisaalta rikos- ja prosessioikeuden piirissä.¹⁰

⁹ Kunnat voivat — kuntamuodosta riippumatta — hyväksyä KunL 12 §:n nojalla kunnallisäännöiksi nimitettyjä säädöksiä mm. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi kunnassa. Tällaisia säädöksiä voi samanaikaisesti olla useita voimassa samassa kunnassa, koska ne voivat olla alaltaan rajoitettuja. Tapana on kuitenkin ollut, että tämännäköiset säännökset on koottu yhteen säädökseen, jota on usein nimitetty poliisijärjestykseksi. Vrt. kuitenkin *Makkonen*, Kunnallinen säädösvalta s. 35—36; termistä voitaisiin nykyään muutenkin helpommin luopua, kun sitä ei enää käytetä varsinaisessa poliisilainsäädännössä (vrt. 1925 PolA 31 §).

¹⁰ Ranskassa tällainen kahtiajako ilmenee kuvaavasti jo poliisiorganisaation piirissä: toisaalta on *police administrative*, toisaalta *police judiciaire*. Lyhyen

Tässä teoksessa on esillä poliisin vallankäyttö siltä osin kuin sen tavoitteena on *yleisen järjestyksen ja turvallisuuden* voimassa pitäminen. Näin ollen olisi tähdellistä ilmoittaa, minkälaisia ilmiöitä mainitun termikompleksin piiriin poliisilain mukaan luetaan. Sellaista esitystä ei tämä teos varsinaisesti kuitenkaan sisällä, vaan asian selvittäminen on täytynyt jättää tutkimuksen ulkopuolelle.¹¹

Edellä sanottu merkitsee, että tutkitaan sen vallan määräytymistä, joka poliisilla on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseksi, mutta ei kuvailla yksityiskohtaisesti, mitä tuolla termikompleksilla tarkoitetaan. Tällainen rajoitus voi tuntua yllättävältä, mutta se on monista syistä osoittautunut välttämättömäksi. *Uuden tiedon esittäminen tästä asiasta on siksi vaikea tehtävä, että se vaatisi erillisen tutkimuksen.* Perustelen tätä käsitystäni hieman yksityiskohtaisemmin. Ensinnäkin näyttäisi olevan niin, ettei sanallisen analyysin avulla voida tätä probleemaa tutkittaessa saavuttaa kovin merkittäviä tuloksia. Emme voi irrallisesti pohtia, mitä tarkoitetaan sanalla järjestys, mitä sanalla turvallisuus jne. Järjestyksestä ja turvallisuudesta puhutaan arkikielessä monessa merkityksessä; asiayhteydestä ja kielen käyttäjästä riippuen niillä voidaan tarkoittaa vaihtelevia oloja. Tähän sopii mielestäni se, mitä *Makkonen* on lausunut merkityssisällön antamisesta huoneenvuokralain käsitteelle pahantapainen elämä: »Lisäksi voidaan lain ratiosta esim. päätellä, ettei etikettisääntöjen noudattamatta jättäminen, joka yleisen kielenkäytön mukaan voidaan tietyissä tilanteissa tulkita hyvien tapojen vastaiseksi, oikeuta purkamaan vuokrasopimusta jne. Mutta lukuunottamatta tällaisia yleisiä tunnusmerkkejä, joita laista on mahdollista poimia, ei kyseisille termeille voida täsmällisempää sisältöä antaa. Tuomioistuimien omaksuu jokaisessa yksityistapauksessa termien käyttöedellytykset, joita voi olla yhtä monta kuin tuomioistuimen ratkaistavaksi kysymyksessä olevilla perusteilla saatettua oikeustapausta. Lienee niin, että yhtä vähän kuin puusta on mahdollista löytää kahta

määrittelyn näiden tehtäväpiirien erosta sisältää esim. *de Laubadère*, *Manuel de droit administratif* s. 201.

¹¹ Kun kysymys on siitä, mitä po. sanojen muodostamalla ilmaisulla voimassa olevassa lainsäädännössä ja siis lähinnä poliisilaissa tarkoitetaan, ei ongelma ole terminologinen. Emme voi sopia, mitä nämä sanat *lais* merkitsevät. Asia on siis toisin kuin tässä esitysjaksossa aikaisemmin esille otettujen sanojen kohdalla. Niiden osalta on ensisijaisesti pyritty ilmoittamaan, missä merkityksessä niitä käytetään tässä esityksessä.

täysin samanlaista lehteä, yhtä vähän voidaan ajatella kahta täysin samanlaista oikeustapausta. Täsmällisimmiltäkin näyttävät rinnastukset merkitsevät aina idealisointia.»¹²

Tulisi siten voida osoittaa oikeustapauksia hyväksi käyttäen, minkälainen merkityssisältö termikompleksille yleinen järjestys ja turvallisuus on poliisitoiminnan yhteydessä annettu. Tällaisia tuomioistuinratkaisuja on kuitenkin erittäin vähän — jos lainkaan.¹³ Kanteluista annetuista ratkaisuksista saadaan epäilemättä jonkin verran tietoa, mutta näistä on vain osa oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tekemistä ratkaisuksista julkaistu. Ne eivät muodosta riittävää materiaalia. Eräs etene-mismahdollisuus olisi tutkia mainittujen ylimpien lainvalvojen julkaise-mattomia ratkaisuja sekä sisäasiainministeriön ja lääninhallitusten kan-telujen johdosta antamia päätöksiä. Samoin voitaisiin tästä näkökul-masta tarkastella kuntien KunL 12 §:n nojalla antamia järjestyssääntöjä. Kun ne ovat lääninhallitusten vahvistamia, ne ilmaisevat erään auktori-tatiivisen kannanoton siitä, minkälaisia asioita kuuluu yleisen järjes-tyksen ja turvallisuuden edistämiseen (ks. KunL 12 §:n sanamuoto). Samalla tavoin voidaan käydä läpi PolL 11 §:n tai vastaavien aikai-sempien säännösten nojalla annettuja poliisisäädöksiä, koska niitä voi-daan (ja on voitu) antaa vain yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi. Empiirisin tutkimusmenetelmin voi-taisiin pyrkiä selvittämään poliisikäytäntöä, so. järjestysoikeuslaitteissa toimivien poliisimiesten menettelyä poliisipiireissä.

On selvää, että jo edellä sanottujen tutkimusten suorittaminen vaatii paljon työtä. Lisäksi on otettava huomioon, että termikompleksi yleinen järjestys ja turvallisuus on varsin vanha. Se on peräisin ainakin 1700-luvulta. Poliisilain säätämisen yhteydessä ei termikompleksin merkitys-sisältöön puututtu missään vaiheessa; mm. ei poliisilain säätämiseksi alun-perin laadittu komiteanmietintö (1958: 15) sisällä mainintaakaan siitä. Tämän vuoksi olisi välttämätöntä kiinnittää huomiota aikaisempaan suo-malaiseen lainsäädäntöön. Poliisilailla ei ilmeisestikään pyritty po. suh-teessa oikeustilan muuttamiseen. Samoin olisi vertailevassa mielessä tut-kittava ainakin Ruotsin ja Saksan oikeusjärjestyksiä sekä näistä maista

¹² Näin *Makkonen*, LM 1959 s. 62. Ks. myös s. 54—57 sekä samasta ongel-masta KunL 12 §:n terminologian kohdalla (mm. yleinen järjestys ja turval-lisuus) *sama*, Kunnallinen säädösvalta s. 43—44.

¹³ Tämän luvun lopussa on yhteenvedo niistä syistä, joiden vuoksi poliisin toimivaltaa koskevia tuomioistuinratkaisuja ei juuri ole.

olevia oikeustapauksia, koska meillä nimenomaan näiden valtioiden kanssa on tässä kohden yhteinen pohja. Erityisesti Saksassa on asiasta monia oikeustapausratkaisuja, mutta toisaalta on tietysti kysymyksenalaista, miten suoraviivaisesti niitä voidaan soveltaa Suomen oloihin.

On joskus pyritty luettelemaan niitä ns. oikeushyviä, joiden suoja kuuluu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden piiriin. Tällaista luettelointia voitaneen jossakin mielessä puoltaa, jos se perustuu oikeus- tai hallintokäytäntöön ja tavoitteena on siis tutkitun materiaalin systematisointi. Ellei asianlaita ole näin, ovat luettelot lähinnä osoitus laatiainsa mielikuvituksesta, koska mitään tyhjentävää luetteloa suojattavista »arvoista» ei ole mahdollista tehdä.¹⁴

Jotta seuraava esitys poliisin toimivallasta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseksi ei jäisi täysin »ilmaan», on paikallaan esittää lyhyt kuvaus siitä, minkälainen merkityssisältö tälle termikompleksille on suomalaisessa oikeustieteessä aikaisemmin annettu. Verraten vahvana voidaan pitää olettamusta, että se on poliisilaissa ymmärrettävä suunnilleen samalla tavalla.¹⁵

Aihetta käsitelleistä kirjoittajista on ennen muita mainittava *Ståhlberg*. Hänen esityksensä pohjautuu saksalaiseen oikeustieteeseen, mutta toisaalta ei asiasta liene meillä hänen jälkeensä esitetty sanottavasti uutta.¹⁶

Termikompleksi yleinen järjestys ja turvallisuus muodostuu kahdesta toisistaan erotettavissa olevasta termistä: toisaalta *yleinen järjestys*, toisaalta *turvallisuus*. Termikompleksia kielipöydästä tarkastellen voitaisiin ajatella, että määre *yleinen* liittyisi myös sanaan turvallisuus. Näyttää kuitenkin kysymyksenalaiselta, onko tämä käsitys oikea. Poliisin

¹⁴ Ks. *Ylösjoen*, Poliisioikeus I s. 139—147 suorittamaa »järjestyshyvien erittelyä». *Ylösjoen* mainitsee suojattavina järjestyshyvinä mm. yleisen luottamuksen, isänmaalliset arvot, kansanvaltaisuuden arvot ja sosiaaliset arvoperiaatteet.

¹⁵ Tosin nimenomaan sen seikan suhteen, mitä on pidettävä yleisen järjestyksen mukaisena käyttäytymisenä, aika sellaisenaan aikaansa muutoksia. Poliisilailla ei toisin sanoen ole tarvinnut tavoitella mitään uudistusta, mutta kirjallisuudessa esitetyt käsitykset ovat voineet vanhentua.

¹⁶ Ks. *Ståhlberg*, LM 1911 s. 151—162 ja Sisäasiain hallinto, erityisesti s. 94—103, *Hermanson* s. 411—418, *Willgren*, Förvaltningsrättens allmänna läror, erityisesti s. 258—265 ja 272—277, *Ahtee* s. 143—150, *Ylösjoen*, Poliisioikeus I s. 116—148 sekä *Kuusimäki*, SPL 1970 s. 174—177. — Vrt. Myös *Sinisalo*, LM 1966 s. 976—977 sekä *Nummi*, Yhteiskunta ja järjestysvalta s. 50.

velvollisuutena on joka tapauksessa suojella myös yksittäisten henkilöitten turvallisuutta ja turvallisuutta myös yksityisissä paikoissa.¹⁷ Pyrittäessä antamaan merkityssisältöä termille yleinen järjestys ei näytä rationaaliselta, että irroitetaan tästä erilleen vielä sana yleinen ja pyritään tutkimaan, missä merkityksessä sitä yleensä käytetään. Termiä *yleinen järjestys* lienee pikemminkin aihetta tarkastella kokonaisuutena.

Termikompleksia yleinen järjestys ja turvallisuus käytetään poliisilaissa sen 1, 4, 11, 12, 17 ja 19 §:ssä. Lisäksi samantapaisia ilmaisuja käytetään toisissa lain kohdissa.¹⁸ Lain esitöistä ilmenee, että katsottiin mahdolliseksi erottaa toisistaan yleinen järjestys ja järjestys; jälkimmäisellä termillä viitataan laajempaan elämänpiiriin.¹⁹

Yleisellä järjestyksellä tarkoitetaan lähinnä »rauhan», normaalisuuden säilymistä *yleisillä paikoilla*. Tavanmukaisen elämänmenon täytyy voida jatkua ilman, että muita häiritään tai hyviä tapoja rikotaan. Normaalisuus mitataan »yleisen käsityksen» mukaan. Myöskään yksityisissä tiloissa ei saa toimia siten, että toiminnan vaikutukset ilmenevät yleistä järjestystä rikkoen yksityisalueen ulkopuolella. Sen sijaan ei voitane pitää kiinni joskus esitetystä mielipiteestä, että yleisen järjestyksen häiritsemisestä on kysymys vain silloin, kun toiminnan vaikutus saattaa periaatteessa kohdistua kehen tahansa.²⁰ Ainakaan tätä kannanottoa ei voida puolustaa kovin kategorisesti esitettynä; esim. yksityisasunnosta ilmenevä häiriö kohdistuu säännönmukaisesti tiettyihin henkilöihin, so. naapureihin (joskin on tietysti periaatteessa mahdollista, että naapurihuoneistossa saattaa juuri sillä hetkellä oleskella kuka tahansa). Eräs ongelma on sellaisten henkilöiden suojeleminen yksityisalueella, joilla ei itsellään ole mahdollisuutta disponoida tilanteesta — siis lähinnä alaikäisten suojeleminen.²¹

¹⁷ PoL 19 §:n 2 momentin 2 virkkeestä ilmenee, miten pitkälle tämä velvollisuus (ja valta) ulottuu. Vrt. myös PoL 20, 21, 22 ja 27 §:n sanamuotoja siltä osin kuin niissä puhutaan erikseen turvallisuudesta.

¹⁸ Ks. PoL 20 §: .. »päihtyneenä häiritsee yleistä tai yksityistä rauhaa»...; ja .. »häiritsee yleistä tai yksityistä rauhaa taikka vaarantaa turvallisuutta»...; PoL 21 §: .. »häirinnyt yleistä tai yksityistä rauhaa»... ja .. »häiritsee yksityistä tai yleistä rauhaa taikka vaarantaa turvallisuutta»... sekä PoL 22 §: .. »häiritsemään järjestystä tai rauhaa taikka vaarantamaan turvallisuutta»...

¹⁹ Ks. *Sinisalo*, SPL 1970 s. 45.

²⁰ Ks. esim. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 97.

²¹ Tosin heidän rikosoikeudellinen suojansa ulottuu melko pitkälle ja poliisilla mahdollisesti tämän vuoksi — kun sen toimivaltaan kuuluu myös rangais-

Kun yleisen järjestyksen piiriin luetaan muun muassa, että *hyviä tapoja* noudatetaan yleisillä paikoilla, on luonnollista, että eri aikakausina esiintyy erilaisia käsityksiä siitä, mikä on hyvän järjestyksen vaatimaa. Katsomukset voivat tässä suhteessa muuttua verraten nopeastikin. Lisäksi on huomattava, että vaatimus järjestyksen säilymisestä on ilman tätä muuttumisprosessiakin aikaan ja paikkaan sidottu. Samanlainen tapahtuma voi toisessa yhteydessä olla yleisen järjestyksen vastainen, toisessa sen mukainen (yön tunnit asuntokorttelissa, jääkiekko-ottelu). Liioin ei voida luetella sellaisia tapahtumalajeja, jotka jollakin paikalla johonkin aikaan ilman muuta olisivat yleisen järjestyksen vastaisia, koska sama ilmiö (esim. äänen aikaansaaminen) voimakkuusasteestaan riippuen joko on po. suhteessa oikeusjärjestyksen mukainen tai sen vastainen.²²

Eräs perinteinen termin yleinen järjestys rajaamistapa on lausua, ettei poliisi saa puuttua *siviiliasioihin*.²³ Yleistä järjestystä ei toisin sanoen loukkaa, ettei henkilö esim. maksa määräajassa velkaansa, vaikka teko kiistattomasti on oikeusjärjestyksen vastainen. Toisaalta saattaa esiintyä tilanteita, joissa tapahtumista on vaikea sanoa, onko kysymyksessä siviiliasia vai rikos (maksamatta jättäminen / petos). Tällaisissa tapauksissa poliisin toimivalta kuitenkin myönteisissä tapauksissa perustuu siihen, että se saa estää rikoksen teon, ei siihen, että kysymyksessä olisi yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vastainen tilanne. Eräs tähän liittyvä avoin kysymys on edelleen, missä määrin poliisi saa avustaa jonkun toisen henkilötietojen selville saamisessa, jos hallintoalamainen tarvitsee niitä siviiliasiaa varten.

Turvallisuudella tarkoitettaneen useimmiten hallintoalamaisten henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaamista. Voitaneen ajatella, että tähän kuuluu myös valtion sellaisten instituutioiden toimintakykyisyyden

tavien tekojen ennakolta ehkäiseminen — on joka tapauksessa valta puuttua asiain kulkuun.

²² Vrt. *Drews—Wacke* s. 51: »Der Grund liegt darin, dass es sich im Polizeirecht vielfach um Begriffe handelt, bei denen ein Werturteil die entscheidende Rolle spielt, das sich rationell überhaupt nicht fassen lässt; um quantitative und qualitative Grenz- und Übergangsbegriffe, deren logische Präzisierung ebenso unmöglich ist wie die Beantwortung der bekannten eristischen Streitfrage, wieviel Körner dazu erforderlich sind, einen Haufen zu bilden.» Ks. myös *Herlitz* III s. 399 ja *Rytkölä*, Ympäristönsuojelu ja lainsäädäntö s. 12. *Ylösjoki*, LM 1965 s. 611—612 esittää hyvän esimerkin vapun vietosta Suomessa.

²³ Ks. tästä aikaisemmin mainitun kirjallisuuden lisäksi *Jotunin* erinomaista artikkelia DL 1942 s. 80—96.

säilyttäminen, joiden velvollisuutena on huolehtia hallintoalamaisten turvallisuudesta.²⁴

Puhuttaessa yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vastaisesta asiain-tilasta käytetään usein ilmaisua (poliisihallinnollinen) *vaara*.²⁵ Vaara voi syntyä jonkun henkilön toiminnan seurauksena, jolloin hänen sanotaan *vaarantavan* yleistä järjestystä tai turvallisuutta, tai luonnontapahtumasta. Vaara tarkoittaa, että yleinen järjestys tai turvallisuus jo on rikkoutunut tai rikkoutumassa. Merkityssisältö on näin ollen jonkin verran toinen kuin yleiskielessä, jossa vaara tavallisesti merkinnee vain uhkaa. Merkityssisältö poikkeaa myös siinä suhteessa, että vaarasta voidaan puhua aina, kun yleinen järjestys on rikkoutunut tai rikkoutumassa. Kenenkään ihmisen ei siis tarvitse olla henkilökohtaisesti alttiina loukkaantumiselle tms. Vaaran lajeina erotetaan joskus välitön ja välillinen eli etäisempi vaara (vrt. myös PolL 19¹ §).

Vaara on tietenkin samalla tavalla relatiivinen käsite kuin yleinen järjestys ja turvallisuus. Teknistyvässä maailmassa olemme joka päivä tiettyssä mielessä »vaarassa» (esim. liikenne). Kysymys on lähinnä siitä, minkälaista vahingon tapahtumisen mahdollisuutta on vielä — verrattuna muihin intresseihin — pidettävä »hyväksyttävänä».

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaaminen verrattuna kriminalisoitujen tekojen torjumiseen tulee seuraavassa ainakin PolL 19 §:ää kommentoitaessa käsiteltäväksi. Yksimielisyys on vallinnut siitä — ja näin lienee myös poliisilain terminologia ymmärrettävä — että yleinen *järjestys ja turvallisuus ulottuu pitemmälle kuin siihen saakka, ettei rangaistavia tekoja tapahdu*. Myös sellaiset teot, joita ei ole kriminalisoitu, voivat olla yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vastaisia. Käytännöstä tällaisia tekoja (lukuun ottamatta päihtymystä yleisellä paikalla) on kuitenkin verraten vaikea mainita. Tämä johtuu siitä, että ihmisen turvallisuuteen kohdistuvat teot on lähes aina kriminalisoitu, samoin useimmiten järjestyshäiriöiden aikaansaaminen. Meillä on usein todettu, että

²⁴ Vrt. *Ylösjoki*, Poliisioikeus I s. 147—148 ja *Kuusimäki*, SPL 1970 s. 177. — Ks. viimeaikaisesta lainsäädännöstä VJ 668 § (AsK 663/70), jossa puhutaan »yhteiskunnan turvallisuudesta». Kysymyksenalaista tietenkin on, missä määrin yhteiskunnan turvallisuus lopulta on erotettavissa yksilöiden turvallisuudesta.

²⁵ Näin jo *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 89—90 saksalaisessa oikeustieteessä omaksutun kielenkäytön mukaisesti. Ks. myös *Willgren* s. 259. — Poliisilaista ks. 19¹ ja 27 §. Klassinen saksalainen esitys vaarasta on *Scholz*, Verwaltungs-archiv 1919 s. 1—84.

rikokset, so. rangaistuksenalaiset teot ja laiminlyönnit — olkoot ne minkä laatuisia tahansa — ovat aina yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vastaisia.²⁶ Käsittääkseni poliisilain terminologia ei noudata tätä lausumaa. Nimenomaan PolL 19 §:n 1 momentin ja 2 momentin 1 virkkeen kirjoittaminen erilleen osoittaa, ettei 1 momentissa käytettyyn ilmaisuun yleinen järjestys ja turvallisuus ole voitu sisällyttää kaikkia rikoksia (ks. myös PolL 4¹ §). Toisaalta taas PolL 1 §:ssä on epäilemättä tarkoitettu, että myös rikosten ennakolta ehkäiseminen kuuluu poliisin velvollisuuksiin. Kielenkäyttö poliisilaissa on hieman horjuva, mutta termi-kompleksia yleinen järjestys ja turvallisuus on joka tapauksessa käytetty myös sellaisessa merkityksessä, ettei sen piiriin kuulu kaikenlaisten rikosten torjunta.

Henkilökohtaisesti pitäisin jälkimmäisen terminologian omaksumista suotavana, koska kriminalisointi ulottuu monissa tapauksissa sellaisiin tekoihin ja laiminlyönteihin, joihin syyllistyminen ei välttämättä millään tavoin vaikuta kanssaihminen elämänsäkulkuun ja joilla laiminlyönneillä ei ole mitään yleistä merkitystä. Esimerkkeinä voidaan mainita kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyönti, veromerkkien jättäminen kiinnittämättä työntekijän verokirjaan määräajassa sekä laiminlyönti laatia työsäännöt.²⁷ Käsittääkseni sellainen johtopäätös on oikeutettu, että tällaiset teot ovat »luonteeltaan», so. asialliselta merkitykseltään yhteiskunnassa keskimäärin toisenlaisia kuin esim. pahoinpitely tai järjestyshäiriön aikaansaaminen kadulla. Tämän vuoksi on perusteltua, että myös poliisin suhtautuminen niihin on erilainen. Painotan vielä, että on kokonaan eri asia, mitä tekoja luetaan käsitteellisesti yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantamisen piiriin, ja se, minkälainen velvollisuus tai valta poliisilla on torjua rikoksia. Lainsäädäntöteknisesti on mahdollista säätää erikseen poliisin vallasta ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja erikseen sen vallasta torjua rikoksia.

5. Tutkimuksen kohde

Arkikielessä puhutaan toisinaan »poliisin valtuuksista».¹ Tällöin ei — ainakaan tavallisesti — tarkoiteta nimenomaan jotakin poliisikonstaa-

²⁶ Ks. esim. Ståhlberg, Sisäasiain hallinto s. 96, Jotuni, DL 1942 s. 91, Ylösjoki, Poliisioikeus I s. 137 ja Kuusimäki, SPL 1970 s. 175.

²⁷ Ks. TNimiA 22 §, EnnakkoperintäL 63 § ja TyösääntöL 16 §.

¹ Samaa ilmaisua käytetään PolL 3² §:ssä ja PolA 98 §:ssä puhuttaessa siitä, että yksityishenkilölle voidaan poikkeuksellisesti antaa »poliisivaltuudet». Ks. myös SisMA 9 §:n 8. kohta.

peliiä, nimismiestä tms., vaan kysymys on yleensä siitä, mitä poliisi »saa tehdä». Yksinkertaisesti sanoen *tämä asia* on ollut esillä olevan tutkimuksen kohteena; ei kuitenkaan siten, että seuraavan esityksen perusteella voitaisiin kustakin yksittäistapauksesta sanoa, miten laaja poliisin toimivalta siinä tapauksessa on. *Päämääränä on ollut selvittää sen normiston rakenne, jonka mukaan poliisin toimivalta määräytyy.*

Tutkimuskohteen määrittämiseen tällä tavoin on ollut useita syitä. Tärkein syy on, että lainsäädännössä poliisimiesten ja muiden poliisi-organien toimivallasta säädetään toisella tavalla kuin yleensä hallinto-organien toimivallasta. Tavallinen normeeraustapa on, että suoraan ilmoitetaan, mikä on kysymyksessä olevan viranomaisen tai virkamiehen toimivalta. Poliisihallinnossa normeeraus on sen sijaan kaksitasoinen. Ajateltaessa esim. jotakin poliisikonstaapelin suoritettavaa toimenpidettä on hänen ensinnä otettava huomioon, mitä poliisin toimivallasta yleensä on säädetty — oletetaan, että kysymys on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämistä tavoittelevasta toimenpiteestä — ja sen lisäksi hänen on tiedettävä, mitkä säännökset koskevat juuri hänen asemassaan olevaa poliisimiestä (esim. verrattuna nimismieheen).

Useimmissa poliisilain toimivaltasäännöksissä on kysymys siitä, min-käläinen on *poliisin* toimivalta. Esimerkkinä voidaan mainita PolL 12 §:n 3 momentti. Tällaiset lainkohdat koskevat periaatteessa kaikkia poliisimiehiä. Joissakin poliisilain kohdissa puhutaan myös siitä, mikä on poliisimiehen toimivalta (esim. PolL 19¹ §). Ilmaisun tarkoitus on silloinkin sama: *lainkohta koskee kaikkia ao. toimintaa suorittavia poliisimiehiä.* Lähtökohtana esillä olevassa tutkimuksessa on, että tarkastelun kohteena ovat tällaiset säännökset.

Nämä niin sanoakseni ylemmän tason säännökset — siis kaikkia poliisimiehiä koskevat — voivat olla kahdenlaatuisia: *toimivaltaa luovia* tai *sitä rajoittavia*. Edellisestä kategoriasta voidaan tässäkin mainita esimerkkinä PolL 19 §:n 1 momentti: poliisilla on tietyssä tilanteessa valta ottaa henkilö kiinni. Jälkimmäisessä kategoriassa taas on keskeisin säännös PolL 12 §:n 3 momentti: henkilön oikeusasemaan ei saa puuttua syvemmälti kuin (sallitun) tarkoituksen saavuttamiseksi on tarpeen. Kun halutaan tietää, oliko poliisimiehellä PolL 19¹ §:ssä kuvailussa tilanteessa valta ottaa henkilö kiinni, on kiinnitettävä huomiota myös esim. PolL 12³ §:ään. Toimivalta määräytyy toisin sanoen muun muassa näiden kahden säännöksen yhteisvaikutuksena. Pelkästään PolL 19 §:n 1 momenttia tarkkailemalla voi saada virheellisen

kuvan poliisimiehen toimivallan ulottuvuudesta; käytän tästä myöhemmin (V/1) ilmaisua näennäinen toimivalta. Oikeusjärjestyksen mukainen (»todellinen») toimivalta määräytyy näin vastakkaiseen suuntaan käyvien normien yhteisvaikutuksena. Toimivaltaa luovista säännöksistä voidaan — sisällyttämättä tähän mitään arvostusta — käyttää myös nimitystä positiiviset toimivaltasäännökset (esim. PolL 19¹ §) ja toimivaltaan kaventavasti vaikuttavista säännöksistä nimitystä negatiiviset toimivaltasäännökset (esim. PolL 12³ §).

Poliisia koskeville säännöksille on ominaista, että ne myös käytännössä koskevat eriasteisissa poliisitoimissa (päälystö, alipäälystö ja miehistö; PolA 3 §) olevia poliisimiehiä. Tämä on seurausta siitä, ettei ainakaan silloin, kun on kysymys yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä, lain tasolla pyritäkään säätämään, kenelle poliisimiehelle tietyn virkatoimen suorittaminen kuuluu. Olot eri poliisi-piireissä vaihtelevat, varsinkin kun piirit ovat kooltaan toisistaan huomattavastikin poikkeavia. Poliisihallinnossa *toimivallan asteellisen jaon* merkitys on niin ikään suhteellisen vähäinen. On tietenkin selvää, että esim. luvan julkisen huvitilaisuuden toimeenpanemiseen voi myöntää vain poliisipiirin päällikkö, koska näin on säädetty (Huvia 3 §). Lääninhallitus ei voi ottaa itselleen tätä tehtävää. Vastaavasti poliisissäädöksiä voivat antaa vain sisäasiainministeriö ja lääninhallitukset; poliisipiirin päälliköllä ei ole tähän valtaa (PolL 11 §). Kuitenkin silloin, kun yleinen järjestys tai turvallisuus on rikkoutunut, ei useasti samantilaista asteellisen toimivallan rajaa voida asettaa paikallis-, väli- ja keskushallinnon poliisiorganien välille. Esim. poliisitarkastaja voi ottaa operaation johdon itselleen, vaikka järjestyshäiriö rajoittuisi yhden kunnan alueelle. Samoin voidaan asiaa koskevia käskyjä antaa sisäasiainministeriöstä. Poliisiorganisaatio muodostaa näin ollen — pyrkiessään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseen — yhtenäisen toiminnallisen kokonaisuuden. Tämän vuoksi on ymmärrettävää, että jotkut toimivaltanormit saattavat kohdistua kaikkiin tämän organisaation osiin.²

Kun nyt palataan yksittäiseen toimivallan käyttötilanteeseen, on toimiva poliisimies seuraavien juridisten vaikeuksien edessä:

² Myös hallintoalamaisten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että laissa asetetaan ne yleiset rajat, joita mikään poliisiorgaani ei saa toiminnassaan ylittää. Tämä tapahtuu yksinkertaisimmin juuri antamalla säännöksiä »poliisin» toimivallasta.

a) on eräitä positiiviseen suuntaan käyviä yleisiä toimivaltasäännöksiä, jotka saattavat soveltua tilanteeseen (esim. PolL 19¹ §);

b) tämän lisäksi voi olla juuri sitä tilannetta koskevia erityissäännöksiä (esim. julkisen huvitilaisuuden valvonta);

c) oikeustieteessä on väitetty, että poliisilla joka tapauksessa on ns. yleisvaltuus ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin järjestyksen palauttamiseksi (oppi ns. poliisin yleisvaltuudesta); sekä

d) on eräitä vastakkaiseen suuntaan käyviä normeja, jotka kaikki eivät ole välittömästi mistään nimenomaisesta lainkohdasta luettavissa ja joiden vaikutuksesta toimivalta ei ole niin laaja kuin se a- ja b-kohtien mukaan näyttäisi olevan.

Tässä eivät luonnollisesti ole kaikki vaikeudet, jotka poliisimiehen on aktuaalisessa tilanteessa kohdattava. Monissa säännöksissä on käytetty väljiä termejä — eräs niistä on aikaisemmin jo useasti mainittu yleinen järjestys ja turvallisuus — ja tämän lisäksi aikaa ratkaisun tekemiseksi voi olla erittäin vähän. Poliisimies ei myöskään voi olla toimimatta; hänen velvollisuutensa on ryhtyä (oikeusjärjestyksen sallimiin) toimenpiteisiin järjestyksen palauttamiseksi.

Käsitykseni mukaan poliisin toimivaltanormisto on niin monimutkainen, että nimenomaan sen struktuuri oli otettava ensisijaisesti tutkimuksen kohteeksi. Toimivaltanormiston rakenteen ymmärtämistä vaikeuttavat nimenomaan kauas taaksepäin ulottuva, edellä politia-ajatteluksi nimitetty perinne sekä toisaalta uusi, tästä ajattelusta eriytynyt poliisilaki (ja muu siihen liittyvä lainsäädäntö). On sitä paitsi muistettava, että poliisihallinnon piiriin kuuluvia ongelmia on meillä tutkittu vähän; mm. ei tältä alalta ole ilmestynyt yhtään väitöskirjaa. Näistä syistä olisi ollut hankala ottaa tässä vaiheessa tutkimuksen kohteeksi jotakin yksittäistä ongelmaa. Ainakin tällainen valinta olisi vaikeammin perusteltavissa kuin nyt tehty. Luulen myös, että poliisimiehen edellä kuvaillussa »ratkaisutilanteessa» suurimmat teoreettiset vaikeudet keskittyvät kohtiin a, c ja d. Senkin vuoksi on ollut syytä ottaa juuri ne tutkimuksen kohteeksi.

Jäljempänä seuraava esitys on siten — monin rajoituksin — yritys luonnostella poliisin toimivaltanormiston rakenne.

Rajoituksista ehkä ensimmäinen on keskittyminen vain niihin toimivaltanormeihin, jotka liittyvät poliisin valtaan ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Yleisön keskuudessa poliisia usein pidetään lähinnä organisaationa, jonka velvollisuutena on ehkäistä rikoksia sekä

toisaalta tutkia niitä ja huolehtia omalta osaltaan syyllisten saattamisesta edesvastuuseen. Suuri osa poliisin työpanoksesta kohdistuu epäilemättä näiden velvollisuuksien täyttämiseen. Nyt esillä oleva tutkimus on kuitenkin *hallinto-oikeudellinen*. Tässä yhteydessä lienee paikallaan palauttaa mieleen se jo edellä poliisilain esittelyn yhteydessä mainittu seikka, että poliisilain säännöksistä enin osa nykyisen oikeus-systematiikan mukaan kuuluu hallinto-oikeuden alaan.

Tutkimuksen kohteena ovat olleet vain poliisin *toimivaltaa* koskevat normit. Toimivalta määritellään tässä teoksessa (II luku) siten, että sillä tarkoitetaan orgaanin valtaa liittää oikeustositseikkoihin tiettyjä oikeusseuraamuksia. Tämä merkitsee, että toimivaltaa käytettäessä vallan käytön kohteena olevan oikeussubjektin oikeusasema jollakin tavoin muuttuu. Poliisimies esim. antaa hallintoalamaiselle käskyn, hän ottaa hallintoalamaisen kiinni jne. Sen sijaan ei jäljempänä selosteta esim. poliisimiehille velvollisuuksia perustavia normeja (esim. PolL 12² §:stä ilmenevää käyttäytymisvelvollisuutta). Edelleen on tutkittu vain sellaisia toimivaltanormeja, jotka luovat valtaa suhteessa hallintoalamaiseen. Vallan käyttöön voi kohdistua myös alaiseen: ihmiseen hänen ominaisuudessaan olla virkamies. Esityksen ulkopuolelle jää siten mm. alaiseen kohdistuvan käskyvallan laajuus ja toisaalta alaisen tottelmisvelvollisuus.

Niin ikään on tutkittu vain sellaisia normeja, jotka koskevat nimenomaan poliisin toimivaltaa. Tämä merkitsee rajoitusta kahteen suuntaan: a) ei ole kiinnitetty huomiota sellaisiin orgaaneihin, jotka (ainakin toisinaan) tavoittelevat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilymistä yhteiskunnassa, mutta eivät kuulu poliisiorganisaatioon (esim. paloviranomaiset, kunnallisvaltuusto hyväksyessään KunL 12 §:ssä tarkoitettuja kunnallissääntöjä); sekä b) on jätetty tutkimuksen ulkopuolelle sen seikan selvittely, missä määrin jotkin poliisitoimintaa koskevat normit (erityisesti vaatimukset toimenpiteitten kohtuullisuudesta ja tarpeellisuudesta; ks. V/2) rajoittavat myös muiden kuin poliisiorganien toimintaa.

Poliisille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi *valtaa luovat* säännökset voidaan jakaa kahteen ryhmään: *yleisiin* ja *erityistilanteita normeeraaviin*. Määrittelen yleisen toimivaltasäännöksen tässä yhteydessä siten, että sen ilmaisema, vallan käytön edellytyksenä oleva tosiseikasto on yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantaminen tai vaarantuminen (millä tavoin hyvänsä). Erityistilannetta kos-

keva toimivaltasäännös taas voi tulla sovellettavaksi ainoastaan, jos yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarannetaan jollakin tietyllä tavalla tai jossakin tietyssä tilaisuudessa (esim. julkisessa huvitilaisuudessa).³ Seuraavassa voidaan ottaa tarkastelun kohteeksi ainoastaan toimivaltaa luovia yleisiä säännöksiä (III luku). Poliisin toimivaltaa koskevan normiston rakenteen kannalta ne ovat keskeisempiä kuin erityistilanteita normeeraavat säännökset.

Kokonaisuutena teoksen toisessa osassa pyritään osoittamaan, että poliisimiehen tai muun poliisiorganin toimivalta määräytyy yksittäisessä tilanteessa sillä tavoin vastakkaiseen suuntaan käyvien normien yhteisvaikutuksesta kuin edellä on esitetty. Voitaisiin kuvaannollisesti puhua normien dialektiikasta. Tämän tarkastelutavan osoittamista luontevaksi voitaneen sinänsä pitää eräänä tutkimustuloksena.

Eräitä toimivaltaa luovia yleisiä säännöksiä tarkastellaan verraten yksityiskohtaisesti. Tämä koskee nimenomaan PolL 19 §:ää ja RL 3:8¹ §:ää. Nämä lainkohdat ovat poliisin toimivaltaa muovaavan normiston kulmakiviä. Samalla käy ilmi näiden säännösten systemaattisesti omalaatuinen sijoitus. PolL 19 §:n lisäksi käsitellään III luvussa PolL 15, 27 ja 11 §:ää. Näihin lainkohtiin ei tosin enää sovellu se edellä mainittu lähtökohta, että tutkittavana olevia lainkohtia voisi (ainakin periaatteessa) soveltaa kuka poliisimies tahansa. Lainkohdat on kuitenkin otettu tutkimuksen kohteeksi sen vuoksi, että ne annetun määritelmän mukaan ovat yleisiä poliisille toimivaltaa luovia säännöksiä.

Luvussa IV esitetään, minkälainen valta poliisille kuuluu poliisilaista epäsuorasti ilmenevien normien perusteella.

Luvussa V pyritään etsimään normeja, jotka rajoittavat poliisin val-lankäyttöä. Tavoitteena on jälleen lähinnä normirakenteen systemaattinen hahmottaminen. Tällä alalla joudutaan nopeasti vaikeisiin ja laajoihin probleemoihin, joiden »ratkaisua» ei tällaisessa yleistöksessä voida kohtuudella odottaa saavutettavan.

Viimeiseen eli VI lukuun sisältyy yritys osoittaa uusi kysymyksenasettelu ns. poliisin yleisvaltuuteen liittyvien vaikeuksien voittamiseksi.

Tämä teos ei siten voi antaa yksityiskohtaista vastausta pulmaan, minkälainen on poliisimiehen (tai muun poliisiorganin) toimivalta kussakin yksittäisessä tapauksessa. Jotakin voidaan kuitenkin osoittaa siitä, millä tavalla vastaus on löydettävissä.

³ Tätä erottelua käsitellään hieman tarkemmin esitysjaksossa III/1.

De lege ferenda -näkökohtia on jossakin määrin tilaisuus esitellä nykyisen lainsäädännön vajavuuksista puhuttaessa.

Ennen varsinaisiin poliisihallinnon probleemoihin keskittyvää teoksen toista osaa on seuraavassa erillinen luku *toimivallasta terminologisena käsitteenä*. Olen pitänyt sitä tarpeellisena mm. sen vuoksi, että nimenomaan poliisihallinnossa hallintoalamaisten oikeusturva vaatii toimivaltasäännösten mahdollisimman tarkkaa erottamista muita oikeudellisia relaatioita koskevista säännöksistä. Samalla II luku on jossakin mielessä avain seuraaviin lukuihin, koska poliisin toimivaltaa koskevaa normirakennelmaa kuvataan nimenomaan II luvussa määritellyin termein.

Mitä *tutkimustyön suorittamiseen* tulee, on syytä mainita muutama tutkimuksen kohteesta aiheutunut erityispiirre. Poliisin toimivallan käytöstä on suhteellisen harvoja tuomioistuinratkaisuja. Toimivaltaa käytetään enimmäkseen sellaisin muodoin, ettei hallintovalituksen tekeminen ole mahdollista. Näin on asia nimenomaan silloin, kun kysymys on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämisestä.

Jos poliisimies on tuomioistuimessa syytteessä virkarikoksesta, saadaan usein ratkaisu myös jostakin poliisimiehen toimivaltaan liittyvästä kysymyksestä. Tuomioistuimissa käsiteltävät virkarikokset ovat tavallisesti sellaisia, että poliisimies on niihin syyllistyessään ylittänyt toimivaltansa. Tällaisilla oikeustapauksilla on varjopuolena, että ne syntyvät hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta katsoen väärässä instanssihaarassa. Varsinainen tuomioistuin ratkaisee, miten laajana hallinnollisen viranomaisen toimivaltaa on pidettävä. Pääkysymyksenä on rikoslain soveltaminen tapaukseen ja rangaistuksen määrääminen. Hallinto-oikeudelliset näkökohdat saattavat tämän vuoksi jäädä vähemmälle huomiolle. Toiseksi nämä oikeustapaukset eivät yleensä ole teoreettisesti mielenkiintoisia. Tavallisesti on kysymys väitetystä poliisimiehen suorittamasta pahoinpitelystä. Poliisimiehen sanotaan esimerkiksi kuulustelussa lyöneen asianomistajaa. Tällainen asia on juridisesti selvä. Vaikeudet ovat näyttöpuolella. Ongelmana ei ole, onko kysymyksessä toimivallan ylitys, vaan pystytäänkö se näyttämään toteen.

Osa edellä esitetyistä väitteistä perustuu siihen, että olen käynyt läpi tuomioistuinten eduskunnan oikeusasiamiehelle lähettämät päätökset virkasyitejutuissa vuosilta 1956—70. Kaikilla tuomioistuimilla on velvollisuus lähettää jäljennökset virkasyitejutuissa antamistaan päätöksistä

oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle.⁴ Periaatteessa käytetty tutkimusmenetelmä on siten aukoton. Käytännössä voi jokin ratkaisu puuttua joko sen vuoksi, että lähettäminen on laiminlyöty, tai siitä syystä, ettei jäljennös ole enää tallella.

Kerrotulla tavalla saamista ratkaisuksista ei ole ollut tätä tutkimusta varten paljoakaan välitöntä hyötyä. Tämä johtuu paitsi ratkaisujen laadusta myös siitä, etteivät yksittäiset toimivallan käyttötilanteet ole olleet tutkimuksen kohteena. *Ei ole pyritty etsimään vastauksia yksittäisiin tulkintaongelmiin.* On myös muistettava, että poliisilaki annettiin vasta vuonna 1966, joten kovin monia nimenomaan sen pohjalta annettuja ratkaisuja ei voi ollakaan.

Kaikista edellä kerrotuista syistä seuraa, että seuraavassa esityksessä mainitaan vain harvoja oikeustapauksia. Niitä on käytetty esimerkin luonteisina jotakin ongelmaa kuvattaessa.

Myös ulkomaisesta oikeustieteestä on ollut suhteellisen vähän hyötyä. Lähinnä sitä on voitu käyttää apuna kuvattaessa politia-ajattelun syntyä ja kehittymistä sekä esiteltäessä ongelmaa ns. poliisin yleisvaltuudesta. Tutkimuksen kohteena on ollut poliisilain sisältämien ja muiden poliisin toimivaltasäännösten rakenne ja keskinäinen suhde. Tästä ei ulkomailla ole kirjoitettu mitään. Kysymyksenasettelujen ja yksittäisten tulkintaongelmien kohdalla ulkomainen oikeustiede ja ulkomaiset säännökset ovat tarjonneet vertailukohtia.⁵

⁴ Ks. A tietojen antamisesta viran tai toimen haltijan syyttämistä koskevista jutuista 22.10.1926/272. Velvollisuus perustuu asetuksen 3 §:ään. Alioikeudet lähettävät jäljennöksen ainoastaan lainvoimaisista ratkaisuihin.

⁵ Englantilaisessa ja amerikkalaisessa poliisia koskevassa kirjallisuudessa lähtökohdat ovat aivan erilaiset kuin meillä. Pääasiallisena esityksen kohteena on yleensä poliisiorganisaatio, organisaation toimintamenetelmät (USA) sekä poliisin käytettävissä oleva välineistö. Tämän vuoksi ei jäljempänä ole juuri voitu viitata englantilaisiin ja amerikkalaisiin teoksiin. On myös huomattava, että USA:ssa ja Englannissa poliisitoiminta on järjestetty paikkakunnittain toisistaan poikkeavalla tavalla. Yhtenäisen kuvan antaminen näiden valtioiden poliisista on siten vaikeaa.

*Englannin poliisin historiaa kuvaavat *Reith* ja *Critchley*. Mielenkiintoinen vanhempi teos on *Maitland*, erit. s. 1—11 ja 105—117. *Martin-Wilson* sisältää yleisesityksen Englannin poliisista, samoin *Coatman*, jossa on myös mainittu vertailukohtia muista valtioista. Merkittävin komiteanmietintö viime vuosilta on *Royal Commission on the Police, Final Report*. Lyhyt ajan tasalla oleva katsaus on *Hartin* teoksessa s. 675—698, samoin virallisjulkaisussa *The Police Service in Britain*. — USA:n poliisista ks. *Smith*.

Pääasiallisena lähteenä ovat olleet lainvalmistelutyöt. Niihin on pyritty paneutumaan perusteellisesti. Myös painamatonta aineistoa, kuten eduskunnan erityisvaliokunnille annettuja kirjallisia asiantuntijalausuntoja sekä valiokuntien pöytäkirjoja, on käytetty hyväksi. On pyritty yksityiskohtaisesti osoittamaan, millä tavoin säännökset ovat muotoutuneet. Tämä on ollut perusteltua pohjan luomiseksi säännösten ratiosta esitettävälle väitteille. Myös poliisilain uutuus on puoltanut erityisen huomion kiinnittämistä lainvalmistelutöihin. Samalla on käynyt ilmi se sattumanvaraisuus, jolla näyttää olevan oma osuutensa suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa.

Osa tekstistä on ladottu välikkeettömästi. Tällä tavoin on haluttu painoteknisesti erottaa vähäisemmän merkityksen omaavat jaksot sekä erilliskysymysten yksityiskohtaisempi pohdinta. Jaottelu välikkeelliseen ja välikkeettömään tekstiin on yritetty suorittaa niin, että ajatuksenkulun seuraaminen myös pelkästään välikkeellistä tekstiä lukien olisi mahdollista.

II LUKU

TOIMIVALTA TERMINOLOGISENA KÄSITTEENÄ

1. Määritelmä

Orgaanin toimivallalla (eli kompetenssilla) tarkoitetaan tässä teoksessa sen *valtaa liittää oikeustositseikkoihin tiettyjä oikeusseuraamuksia*.¹ Sama asia voidaan ilmaista seuraavasti: orgaanin toimivalta tarkoittaa sille kuuluvaa mahdollisuutta aikaansaada muutos hallintoalamaista tai toista orgaania koskevassa oikeudellisessa normistossa.²

On huomattava, että käytettävän terminologian mukaan erotetaan toisistaan säännös ja normi. Lakeihin ym. lainsäädäntötuotteisiin sisältyvistä säännöksistä saadaan tietoa voimassa olevista oikeusnormeista.³ Säännös ilmaisee, että on voimassa tietyn sisältöinen normi. Toisaalta myös muualta kuin välittömästi jostakin säännöksestä voidaan saada tietoa oikeusnormistosta. Esimerkiksi useasta säännöksestä päätellään, että tietyn sisältöinen normi on voimassa, vaikkei tätä lausuta eksplisiittisesti missään esille otettavista säännöksistä.⁴ Samoin normeja on voimassa tavanomaisoikeudellisella perusteella. Kutakin yksilöä koskevia normeja luodaan paitsi lainsäädäntötasolla myös esimerkiksi hallintokäytännössä. Kun poliisimies PolL 17 §:ää soveltaen käskää yksilöä X

¹ Ks. Mäkkonen, LM 1964 s. 782—783. Sanaa kompetenssi käytetään siis seuraavassa sanan toimivalta synonyymina.

² Ks. Hohfeld s. 50—60 ja Moritz, Über Hohfelds System der juristischen Grundbegriffe s. 88—93. Vrt. myös Ross s. 202—203, Zitting, LM 1952 s. 522 ja Sipponen s. 134 ja 301.

³ Ks. esim. Mäkkonen, Entscheidung s. 34.

⁴ Jäljempänä IV luvussa lähdetään tällaisesta ajatuksesta: on eräitä poliisille toimivaltaa luovia normeja, joiden voimassaoloa ei nimenomaisesti todeta missään säännöksessä. Ks. myös IV luvun otsikko.

siirtymään liikenneonnettomuuden tapahtumapaikalta kaksikymmentä metriä sivuun, X:ään kohdistuu uusi normi. Hänelle on syntynyt velvollisuus totella, toisin sanoen velvollisuus käyttäytyä tietyllä tavalla. Tämän vuoksi voidaan sanoa, että X:ään kohdistuvassa oikeusnormistossa on tapahtunut muutos.

Toimivaltaa voi olla sekä yksityishenkilöllä että hallintokoneistoon kuuluvalla orgaanilla.⁵ Tässä on kysymys yksinomaan jälkimmäisestä vaihtoehdosta. Poliisihallinnon piirissä valtaa voivat käyttää sekä *viranomaiset* että sellaiset *yksittäiset virkamiehet*, jotka eivät yksinään muodosta viranomaista. Tämän vuoksi on käytetty väljää ilmaisua orgaanin toimivalta.⁶

Puhuttaessa orgaanin toimivallasta voidaan ajatella ainakin kahta eri asiaa: 1) sen kompetenssia *ottaa* tietynlainen asia käsiteltäväkseen tai tutkittavakseen taikka 2) sen kompetenssia *antaa* tietynsisältöinen ratkaisu tai suorittaa muu tietty hallintotoimi.

Käytän edellisestä vaihtoehdosta nimitystä *prosessuaalinen toimivalta*.⁷ Toimivalta-sanan käyttö tässä merkityksessä on tavallista prosessioikeudessa, jossa puhutaan tuomioistuimen toimivallasta käsitellä tietyn tyyppisiä (esim. vekseli-) juttuja.

Tässä teoksessa termiä *toimivalta* käytetään jälkimmäisessä merkityksessä. Ainakin poliisihallinnon alalla tällaista valintaa voidaan mielestäni perustella.⁸ Puhuttaessa poliisin toimivallasta on luonnollista

⁵ *Zitting* on (LM 1952) kirjoittanut nimenomaan omistajan kompetenssista.

⁶ *Rytkölä*, Virkamiesoikeus s. 1 määrittelee viranomaisen siten, että se on määrättyjä tehtäviä varten olemassa oleva valtion tai muun julkisen yhdyshallinnon toimielin. Samoin *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 118—119. Esim. poliisikonstaapelia ei kuitenkaan voitane pitää tämän määritelmän mukaisena viranomaisena. Ks. myös *Uotila* s. 11—12, *Holopainen* s. 19—29 ja *Vilkkonen* s. 35—42. Painotan erityisesti sitä, että tässä teoksessa sanaa orgaani käytetään niin laajassa merkityksessä, että se tarkoittaa myös yksittäisiä valtaa käyttäviä virkamiehiä.

⁷ Vrt. *Vilkkonen* s. 193—194.

⁸ Kun sanaa toimivalta käytetään *terminologisena* käsitteenä — ts. sovitaan, mitä sanalla tässä teoksessa tarkoitetaan — ei määritelmästä voida sanoa, että se on tosi tai epätosi. Määritelmä on hyvä tai huono, tarkoituksenmukainen tai epätarkoituksenmukainen. Tämän vuoksi tekstissä koetetaan perustella terminologian valintaa, jolloin sitä puoltavina seikkoina voidaan esittää väitteitä terminologian selvytyksestä sekä siitä, että sen avulla voidaan valaista *nyt esillä olevia* oikeudellisia probleemoja. Ks. *Uotila* s. 1—2 ja *Naess* s. 100—101.

kysyä, onko sillä valta asettaa juuri määrätynlainen oikeudellinen seuraamus. Sanottaessa, että poliisi saa käsitellä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä asioita (prosessuaalinen toimivalta), ei ole oikeastaan sanottu vielä paljon mitään. Tärkeää on tietää, minkälaisia päätöksiä se saa tehdä ja minkälaisia käskyjä antaa, keneen ne voivat kohdistua jne. Muodollisella näkökulmalla ei ole suurta merkitystä kahdesta syystä: 1) ensinnäkin on — verrattaessa poliisin prosessuaalista toimivaltaa muiden organisaatioiden prosessuaaliseen toimivaltaan — helppo sanoa, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitäminen kuuluu juuri poliisille; 2) toiseksi prosessuaalisen toimivallan jakautumisella poliisiorganisaation sisällä on toisarvoinen merkitys. Sisäinen toimivallan jako yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvissä kysymyksissä on varsin relatiivinen. Ei ole useinkaan tärkeää, mikä poliisiorgaani suorittaa jonkin toimenpiteen. Sen suorittaminen voi samanaikaisesti kuulua usean eri hierarkkisella asteella olevan orgaanin toimivaltaan.

PolL 13¹ §:ssä sanaa toimivalta käytetään mielestäni tässä omaksutussa merkityksessä.⁹ Samoin on asianlaita PolL 30 §:n 1 mom:n 1. kohdan osalta. Ei tietenkään ole estettä käyttää jotakin sanaa teoreettisessa esityksessä toisessa merkityksessä kuin jossakin säädöksessä — usein tällainen kielenkäyttö on välttämätöntäkin — mutta nyt ei tähän menettelyyn ole mielestäni aihetta.

Eräs syy sanan toimivalta käyttämiseen tässä omaksutulla tavalla on vielä se, että tällainen merkityssisältö vastaa puhtaammin alussa esitettyä määritelmää. Kompetenssiin kuuluu sen mukaan mahdollisuus valita ainoastaan tietyt oikeusseuraamukset. Ei näytä korrektilta sanoa, että toimenpide kuului orgaanin toimivaltaan, jos se kuitenkin oli — niin kuin sanotaan — sisällöltään lainvastainen (eli valinta on suoritettu sallittujen variaatiomahdollisuuksien ulkopuolelta).¹⁰ Tässä esityksessä sisällöllinen lainmukaisuus siis luetaan edellytykseksi sille, että toimenpide on orgaanin kompetenssiin kuuluva. Asiaa voidaan esimerkin

⁹ Ks. lähemmin *Sinisalo*, SPL 1970 s. 43—48.

¹⁰ Tämä ristiriita voidaan tosin häivyttää painottamalla, että asian käsitteleminen kuului orgaanin toimivaltaan ja että se seikka, minkälainen ratkaisu on sisällöltään, on asia erikseen. Tämän luvun alussa oleva määritelmä on omaksuttu lähinnä *Makkosen* esityksestä. Myös *Vilkkonen* s. 193—194 viittaa Makkoseen, vaikka käyttääkin sanaa toimivalta suppeammassa merkityksessä ja nimenomaan haluaa sulkea sisältövirheet sen ulkopuolelle.

valossa kuvata seuraavasti. Jos poliisikonstaapeli antaa virantoimitusalueellaan sattuvan järjestyshäiriön aikana käskyn, joka sisällöltään on virheellinen (esim. kohtuuttoman ankara), voidaan tosin sanoa, että asiaan puuttuminen kuului poliisikonstaapelin toimivaltaan, mutta ei tällaisen käskyn antaminen. Poliisikonstaapelilla oli valta toimia, valta kohdistaa hallintoalamaiseen oikeusseuraamuksia, mutta hänellä ei ollut valtaa kohdistaa hallintoalamaiseen sellaista oikeusseuraamusta. Ydin-kysymyksenä esillä olevassa tutkimuksessa on ollut juuri se, minkälaisia oikeusseuraamukset voivat sisällöltään olla.

Toimivalta merkitsee orgaanille annettua juridista mahdollisuutta toimia. *Makkonen*, jonka kirjoitukseen alussa esitetty määritelmä olen-naisesti liittyy, ilmaisee asian jonkin verran toisin sanoessaan toimival-lan tarkoittavan sitä, että *oikeusjärjestys* liittyy tiettyihin tosiseikkoihin tiettyjä oikeusseuraamuksia.¹¹ Tämä ilmaisu on mielestäni hieman epä-tarkka.

Sekä oikeustositseikat että oikeusseuraamukset ilmenevät oikeusjär-jestyksestä. Nimenomaan jonkin orgaanin toimivallasta puhuttaessa oikeusjärjestys kuitenkin antaa vain mahdollisuuden oikeusseuraamuk-sen asettamiseen. *Aarnio* lausuu tästä seuraavasti: »Lainsäätäjä ei näet liitä seuraamuksia tiettyihin empiirisesti havaittaviin tosiasioihin (= val-litseviin asiantiloihin), vaan ilmaisee kysymykseen tulevan seuraamus-relaation (jos g, niin s) ilmoittamalla erään asiantilojen ts. mahdollis-ten tosiasioiden kategorian, jonka elementteihin tietyt oikeusseuraamuk-set (oikeusvaikutukset) liittyvät.»¹² Poliisihallinnon alalla seuraamus-relaatio jos g, niin s ilmaistaan tavallisesti niin ylimalkaisesti, että laista näkyy pelkästään niiden oikeusseuraamusten kategoria, jotka *saattavat tulla* kysymykseen. Toimivaltaisen orgaanin asiana on suorittaa valinta sallittujen seuraamusten välillä (tai mahdollisesti jättää seuraamus koko-naan asettamatta). Tämän valintavallan käyttämistä nimitetään seuraa-vassa (II/2) toimivallan käyttämiseksi.

Esimerkkinä edellä sanotusta voidaan mainita PolL 20¹ §. Rele-

¹¹ Näin *Makkonen*, LM 1964 s. 783. Vrt. kuitenkin s. 780, jossa kirjoittaja huomauttaa, että hänen tarkasteltavanaan (siis tässä toimivaltaa koskevassa artikkelissa) on »eräs yhteiskunnalliseen todellisuuteen kuuluva faktumi, se, että määrätty yhteiskunnalliset organit voivat toimia määrättyllä tavalla oikeus-järjestyksen puitteissa».

¹² *Aarnio* s. 29 alav. 61. Vrt. myös *Makkonen*, *Entscheidung* s. 15 sekä *Nawiasky* s. 163.

vantti oikeustositseikka sen mukaan on, että joku esiintyy päihtyneenä yleisellä paikalla tai julkisessa tilaisuudessa. Kysymykseen tulevien oikeusseuraamusten kategoria ilmaistaan lausumalla, että poliisimiehellä on »oikeus», tarvittaessa voimakeinoin, poistaa tämä henkilö paikalta, tarpeen vaatiessa ottaa hänet kiinni ja pitää hänet säilössä, kunnes hän on selvinnyt. Aktuaalisessa tilanteessa toimiva poliisimies harkitsee, mikä toimenpide siinä yhteydessä on tarpeen. Vasta hän täsmentää kysymykseen tulevan oikeusseuraamuksen (ja yleensä myös toteuttaa sen vaatiman asiantilan reaali maailmassa).

Valta suorittaa valinta eri oikeusseuraamusten välillä saattaa olla jakautunut useamman orgaanin kesken niin, että jokin niistä rajoittaa kysymykseen tulevien vaihtoehtojen määrää tekemättä kuitenkaan lopullista ratkaisua. Tällöin on myös alemmalla orgaanilla vielä toimivaltaa. Kun kysymyksessä on pelkästään normiston toteuttaminen reaali maailmassa, voidaan puhua esim. tosiasiallisesta toiminnasta.¹³ Poliisihallinnon alalla on esimerkkinä tällaisesta itse työ, joka PolL 27 §:n nojalla tehdyn päätöksen mukaisesti suoritetaan. Lainkohdassa on kysymys ns. teettämisestä. Tarvittavan työn voivat poliisipiirin päällikön annettua asiasta päätöksen suorittaa yksityishenkilöt tai esim. jokin liikeyritys.

Tässä on ehkä vielä paikallaan huomauttaa siitä, että valtionhallinnossa, myös poliisihallinnon alalla, on lukuisia virkamiehiä, joille ei kuulu lainkaan toimivaltaa. Heidän työkenttensä voi olla joko viraston sisällä (esim. puhelunvälittäjä) tai sen ulkopuolella (varastonhoitaja, veturinkuljettaja jne.). Mainittu näkökohta liittyy siihen, että meillä on perustettu virkoja lukuisia sellaisia tehtäviä varten, joita voitaisiin hoitaa yhtä hyvin työsuhteessa olevin henkilöin.¹⁴

Toisaalta on huomattava, että toimivallan käyttö voi ilmetä faktisen toiminnan muodossa. Jos poliisimies kuljettaa päihtyneen säilöön, kysymyksessä on, paitsi erään hallintoalamaisen siirtäminen paikasta toiseen, myös toimivallan käyttö. Päihtyneen liikkumavapautta rajoitetaan myös *juridisesti*. Hänen tulee alistua säilössä pitämiseen.

Toimivallalla on henkilöllinen kohde. Se tarkoittaa valtaa muuttaa *jotakin oikeussubjektia koskevaa* normistoa. Orgaani voi esimerkiksi luoda uusia juuri tätä oikeussubjektia koskevia velvollisuuksia. Toimi-

¹³ Vrt. Ståhlberg, Yleinen osa s. 315—316 ja Uotila s. 72.

¹⁴ Ks. myös RL 2:12 sekä sen tulkinnasta ja virkamieskäsitteestä esim. Rytkölä, Virkamies hallinto- ja rikosoikeudellisenä käsitteenä, LM 1955 s. 758—767 ja Mikael Hidén, Eduskunnan oikeusasiamies, Vammala 1970 s. 85—97.

vallan käytön kohteena olevaa oikeussubjektia nimitetään seuraavassa *adressaatiksi*.¹⁵

Adressaattina voi olla joko hallintoalamainen tai virkamies. Oikeusseuraamus voi toisin sanoen muuttaa joko henkilön yksityiselämää koskevaa tai hänen virkaansa liittyvää normistoa. Tässä tutkimuksessa käsitellään pelkästään hallintoalamaisiin kohdistuvaa vallan käyttöä.¹⁶

Orgaanin toimenpiteestä ei voida aina välittömästi nähdä, ketkä ovat sen adressaatteja. Poliisimies antaa esim. PolL 18 §:ssä tarkoitetun hajaantumiskäskyn. Itsestään selvää on, että sama orgaanin toimenpide voi kohdistua useisiin oikeussubjekteihin. Poliisisäädökset koskevat tavallisesti hyvin laajaa luonnollisten henkilöiden joukkoa, mahdollisesti kaikkia. Niidenkin kohdalla voi kuitenkin jäädä tulkinnanvaraisuutta. Näin on esimerkiksi silloin, kun lääninhallitus kieltää »asiattoman» oleskelun tietyllä alueella.

Kuten *Makkonen* lausuu, voivat samat ilmiöt olla eräissä tilanteissa oikeustositseikkoja, toisissa taas oikeusseuraamuksia.¹⁷ Myös viranomaisen tai muun orgaanin päätös tai muu toimenpide voi olla oikeustositseikka. Makkosen esityksestä saattaisi saada sellaisen käsityksen, ettei tämä hänen mielestään olisi mahdollista. Hän näet kirjoittaa: »Weiter ist zu erwähnen, dass die Regel, dass jedes Ressort die Akte des anderen Ressorts zu respektieren hat, aus einem solchen Akt keine Rechtstatsache macht. Obwohl beispielsweise ein Strafurteil an sich in bestimmten Sachen eine Wirkung auf dem Gebiet der Verwaltung hat (Tatbestandswirkung, Feststellungswirkung), handelt es sich dabei nicht um eine Rechtstatsache.»¹⁸ Tässä on käsittäakseni kuitenkin kysymyksessä hieman toinen asia, nimittäin viranomaisten itsenäisyys tai epäitsenäisyys toisiin viranomaisiin verrattuna.¹⁹ Asiaa voidaan valaista esimerkillä. Moottoriajoneuvoasetuksen 86 §:n 2 momentin d-kohdan nojalla voidaan ajokortti peruuttaa, milloin kuljettaja on tuomittu rangaistukseen moot-

¹⁵ Eräs tutkimuksen kohde on juuri ollut kysymys ns. oikeasta adressaatista; ks. esitysjakso V/3.

¹⁶ Ks. tästä jo edellä s. 38.

¹⁷ Ks. *Makkonen*, *Entscheidung* s. 22—23. Esimerkkinä hän mainitsee kiinteistönkauppaan liittyvät oikeusseuraamukset, joita nimitetään omistusoikeudeksi. Verotuksessa sama ilmiöryhmä muodostaa tosiseikaston, johon verotus osittain perustuu.

¹⁸ Näin *Makkonen*, *Entscheidung* s. 16. Vrt. toisaalta s. 14.

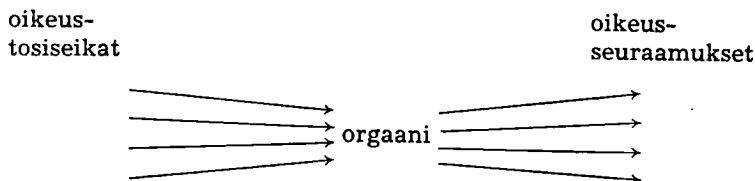
¹⁹ Ks. *Forsthoff* s. 97—102, johon (saman teoksen aikaisempaan painokseen) *Makkonen* tässä yhteydessä viittaa.

toriajoneuvon käytöstä ilman omistajan suostumusta. Jos A on tuomittu tästä rikoksesta, ei poliisi voi peruuttaa B:n ajokorttia sillä perusteella, että se arvelee rikokseen tosiasiassa syyllistyneenkin B:n eikä A:n. Poliisin on »kunnioitettava» tuomioistuimen päätöstä ja toimittava sen mukaisesti.²⁰ Jos sitä vastoin poliisi aikoo kerrotun tuomion perusteella peruuttaa A:n ajokortin, on ilmeisen selvää, että juuri kysymyksessä oleva tuomio on se oikeustosisieikka, johon poliisi liittää moottoriajoneuvoasetuksen tarkoittaman seuraamuksen, ajokortin peruuttamisen. Myös negatiivinen seikka — esim. se, ettei jokin orgaani ole toiminut tietyllä tavalla — voi olla edellytyksenä jonkin toisen orgaanin toiminnalle.²¹ Esim. LastensuojeluL 8 §:n 2 mom:n mukaan sosiaalilautakunnan tulee ryhtyä toimenpiteisiin, jos lapsi tai nuori henkilö on tehnyt rangaistavan teon, joka hänen ikänsä tähden tai muusta syystä on jätetty syytteeseen panematta tai rankaisematta.

Toimivaltanormiksi nimitetään seuraavassa esityksessä oikeusohjetta, joka sääntelee jonkin orgaanin toimivaltaa. *Positiivinen toimivaltanormi* luo jollekin orgaanille kompetenssia, *negatiivinen toimivaltanormi* vähentää sitä tai poistaa sen.²²

2. Toimivallan käyttäminen ja ylittäminen

Toimivallan käyttäminen tapahtuu siten, että orgaani reaali maailmassa havaittavalla tavalla liittää oikeustosisieikkaan siihen kuuluvan seuraamuksen. Kuvaan tätä tapahtumaa seuraavasti:



Edellä oleva saattaa näyttää niin selvältä, että sen nimenomainen toteaminen on tarpeetonta. Muutamaa seikkaa voidaan tällä tavoin kui-

²⁰ Ks. *Forsthoff* s. 100.

²¹ Ks. *Makkonen*, *Entscheidung* s. 18.

²² Vrt. edellä s. 36 positiivisista ja negatiivisista toimivaltasäännöksistä.

tenkin selventää. Ensinnäkin: aina kun on kysymyksessä orgaanin oikeusseuraamuksia synnyttävä toiminta, kysymyksessä on toimivallan käyttö. Tästä näkökulmasta katsoen on samantekevää, toimiiko orgaani vastoin hallintoalamaisen tahtoa (äärimmäisessä tapauksessa voimakeinoja käyttäen) vai yhteisymmärryksessä hänen kanssaan.¹ Ei myöskään ole relevanttia, onko kysymyksessä olevan toimenpiteen suorittaminen kuulunut orgaanin velvollisuuksiin vai olisiko se saanut olla sitä tekemättä. Tämä on kysymys sinänsä. On mahdollista, että toimenpiteeseen on vaadittu hallintoalamaisen tai toisen orgaanin myötävaikutus (anomus tai esitys). Nämä ovat silloin toimivallan käytön edellytyksenä olevia tosiseikkoja. Ehkä tärkeintä on huomata, että toimivallan käyttöä ei ole yksinomaan päätösvallan käyttö eli hallinto-oikeudellisen ratkaisun tekeminen.²

Toiseksi voidaan panna merkeille, että toimivallan käyttö näkyy reaali-maailmassa: jotkut ihmiset toimivat jossakin ominaisuudessa jollakin tavalla. Voimme jälkeenpäin ainakin periaatteessa saada selville, milloin ja missä muodossa tämä on tapahtunut.

Makkonen on toimivaltaa koskevassa artikkelissaan viitannut esineellistävään ajatustapaan, jolla toimivallan siirtämiseen liittyviä probleemoja on koetettu ratkaista.³ Myös puhuttaessa toimivallan käyttämisestä ja nimenomaan sen ylittämisestä syntyy helposti tämäntapainen mielikuva. Toimivalta on ikään kuin jokin alue, jolla orgaani liikkuu ja jonka rajan se liikkueessaan saattaa ylittää.

Tarkasteltaessa, mitä todella tapahtuu, kun toimivalta »ylitetään», havaitaan mielestäni virheellinen kytkentä (ks. edellä oleva kuvio). Toisiinsa kuulumattomat tosiseikat ja oikeusseuraamukset liitetään yhteen tai sitten sinänsä oikean kytkennän suorittaa väärä orgaani. Virhemahdollisuus on siten kolmella taholla: 1) tosiseikat, 2) seuraamukset ja 3)

¹ Kuitenkin siis edellytetään, että asianomaista koskeva normisto muuttuu. Pelkkä hänen auttamisensa ei ole toimivallan käyttöä; ts. jos asianomaisen vapaassa vallassa on harkita, hyväksyykö hän tarjotun avun.

² Tähän kysymykseen palataan vielä s. 54. Ks. myös *Uotila* s. 9, *Murén*, *Kunnan toimiala* s. 114—115, *Ikkala*, *Kunnan yleinen toimivalta* s. 1 alav. 1 ja *Sipponen* s. 134.

³ Ks. *Makkonen*, *LM* 1964 s. 779—780. »Kuvitellaan, että jotain esineeseen verrattavaa siirtyy valtiolta kunnille kun viimeksi mainituille luodaan jokin kompetenssi lainsäädäntöteitse. Toimivalta ajatellaan eräänlaisena substanssina, oliona, jota voidaan siirrellä niinkuin fyysisistä kappaleita, ...»

toimiva orgaani. Lisäksi on mahdollista, että on menetelty virheellisesti, esim. asianosaista ei ole kuultu säädetyllä tavalla, vaikka oikea orgaani onkin liittänyt oikean seuraamuksen tiettyyn tosiseikkaan. Tämä on kuitenkin erillinen kysymys. Vaikka on rikottu menettelytapanormia vastaan, on orgaanilla ollut toimivalta suorittaa kysymyksessä oleva toimi. Tämä ei tietenkään merkitse sitä, että toimi olisi välttämättä pätevä, mutta sen mahdollinen pätemättömyys tai virheellisen menettelyn muut seuraukset on ratkaistava muiden kuin toimivaltaa koskevien normien perusteella.⁴

Erilaiset käsitykset siitä, mitä termillä toimivalta tarkoitetaan, johtavat terminologisiin eroavuuksiin myös keskusteltaessa toimivallan ylittämisestä tai hallintotoimissa olevista ns. kompetenssivirheistä.

Andersen ja *Imboden* ovat esittäneet, että kompetenssin loukkauksesta on kysymys ainoastaan silloin, kun suoritettu hallintotoimi kuuluu *jonkin toisen* orgaanin kompetenssiin. Lähtökohtana tällaisessa ajattelussa on, että tiettyjen hallintotoimien suorittaminen kuuluu »valtiovallalle». Puhuttaessa kompetenssista on kysymys siitä, miten valta suorittaa näitä sallittuja hallintotoimia on jaettu eri viranomaisten kesken. Jonkin orgaanin kompetenssia vastaa siis tavallaan toisten viranomaisten ei-kompetenssi. Jos toimenpide ei kuulu millekään viranomaiselle, ei kysymys ole enää *viranomaisten keskeisten* kompetenssirajojen ylittämisestä, vaan lainvastaisesta hallintotoimesta (koska se seikka, ettei toimenpide kuulu millekään viranomaiselle, merkitsee, ettei se kuulu valtiovallalle lainkaan). Tämän vuoksi virhettä tällaisessa tapauksessa pidetään ns. sisältövirheenä.⁵

Miten edellisessä kappaleessa esitettyä ajatuksenkulkua voitaisiin tarkastella tässä teoksessa omaksutusta näkökulmasta? Ensinnä saatetaan todeta, että se vaikuttaa teoreettisesti selkeältä. Kuitenkin on käytännön näkökulmasta katsoen perusteltua kysyä, mitä merkitystä hallintotoiminta rasittavia virheitä systematisoitaessa on sillä seikalla, että tietty toimi jonkin toisen orgaanin suorittamana *olisi* virheetön. Hallintotoimi on suoritettu relaatiossa orgaani X / hallintoalamainen A; miksi tämän tilanteen arviointiin vaikuttaisi mahdollisuus suorittaa jotta-kin relaatiossa orgaani Y / hallintoalamainen A?

⁴ Ks. menettelytapanormeista esim. *Makkonen*, *Entscheidung* s. 31—33 ja *Uotila* s. 4.

⁵ Ks. *Andersen*, *Forvaltningsakter* s. 63 ja *Forvaltningsret* s. 291 sekä *Imboden* s. 102—103 (vrt. myös s. 76). Vrt. edelleen *Forsthoff* s. 223—224 ja 418—419. Suomessa *Vilkkosen* esitys pohjautuu lähinnä tämän sisältöiselle terminologialle; ks. *Vilkkonen* s. 194—195 ja 210—211 sekä sisältövirheistä s. 268—299.

Palattaessa tämän esitysjakson alussa (s. 49) olevaan piirrookseen todetaan, että valtaa käytettäessä voi virhe tapahtua ainakin seuraavissa kohdissa: 1) oikeusseuraamus on sinänsä sellainen, joka voidaan liittää esillä olevaan tosiseikastoon, mutta tätä liittämistä ei voi suorittaa orgaani X, sekä 2) orgaani X:llä on valta liittää esillä olevaan tosiseikastoon oikeusseuraamuksia, mutta ei nyt käytettyä seuraamusta. Tämä on mielestäni parempi tapa kuvata tarkastelun kohteena olevaa ajatuksen-kulkua. Ensimmäisessä tapauksessa ei varsinaisesti verrata orgaanin X toimivaltaa lainmukaisuus sinänsä (mikä tietysti merkitsee samalla sitä, että jokin muu orgaani olisi oikeutettu liittämään sen ao. tosiseikastoon).

Käytettäessä termiä toimivalta tässä teoksessa omaksutussa merkityksessä on kysymyksessä toimivallan ylittäminen sekä silloin, kun oikeusseuraamuksen »kytkennän» on suorittanut väärä orgaani, että silloin, kun seuraamus sinänsä on lainvastainen.⁶ *Kummassakaan tapauksessa ei tällä orgaanilla ole ollut valtaa asettaa sellaista oikeusseuraamusta.*

Mielestäni ei ole oikeutettua sanoa, että seurauksena tässä omaksutusta terminologiasta on kaikkien virheellisyyksien luonnehtiminen kompetenssivirheiksi.⁷ Ainakin näistä voidaan erottaa menettelytapaan liittyvät virheet (jaottelun läpivieminen yksittäistapausten kohdalla voi olla vaikeaa). Kysymys on niiden kohdalla siitä, *miten* oikeusseuraamuksen kytkeminen tosiseikastoon on suoritettu — ei sen sijaan siitä, mikä orgaani sen on tehnyt tai mikä on oikeusseuraamuksen sisältö. Tällaisissa tapauksissa on nähdäkseni korrektia sanoa, että hallintotoimi on kuulunut orgaanin toimivaltaan; sitä ei olisi kuitenkaan saanut suorittaa ao. tavalla. Esimerkkinä mainittakoon PoL 12² §:n poliisimiehille asetama velvollisuus käyttäytyä »asiallisesti». Jos poliisimies antaa käskyn epäasiallisin sanoin, ei hän sillä tavoin menettelemällä ylitä toimivaltaansa.⁸

Olen jo edellä (s. 51 alav. 5) viitannut siihen, että *Vilkkonen* on meillä omaksunut terminologian, jonka mukaan toimivallan ylittämisestä on syytä puhua lähinnä silloin, kun viranomaisen puuttuu jonkin toisen orgaanin toimivaltaan. Jos sen sijaan toimenpide ei kuulu minkään viranomaisen toimivaltaan, kysymys on ns. sisältövirheestä.⁹ KHO käyttää kunnallisasioissa sanontaa »mennyt toimivaltaansa ulommaksi» myös jälkimmäisissä tapauksissa (esim. valtuuston päätös takaukseen

⁶ Vrt. *Strömbergin*, FT 1955 s. 120 huomautuksia jälkimmäisen tapauksen eri tarkastelutavoista.

⁷ Ks. *Imboden* s. 102. Vrt. myös *Vilkkonen* s. 194, joka toisaalla kyllä mainitsee menettelyvirheet (s. 269).

⁸ PoL 13¹ §:n valossa käsky on hallintoalamaista sitova. Toinen kysymys on, mitä seuraamuksia menettelystä saattaa aiheutua poliisimiehelle.

⁹ Ks. *Vilkkonen* s. 194—195, 210—211 ja 284.

menemisestä yksityisen henkilön rakennuslainasta). Vilkkonen ei pidä tällaista sanontaa erityisen hyvänä, koska siitä »voi helposti syntyä mielu kuva toimen kuulumisesta jonkin muun viranomaisen suoritettaviin». En ole oikein vakuuttunut tämän perustelun oikeellisuudesta. Mielestäni voidaan yhtä hyvin ajatella menemistä toimivaltaa ulommaksi paitsi siten, että ylitetään viranomaisten keskeiset toimivaltarajat, myös sillä tavoin, että astutaan maaperälle, joka ei enää kuulu kenenkään toimivaltaan. Jälkimmäinen vaihtoehto lienee itse asiassa kunnallisasioissa tavallisempi.¹⁰

Lopuksi on ehkä syytä kiinnittää huomiota siihen, että jako kompetenssi- ja sisältövirheisiin on hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa varsin tavallinen. En haluakaan kiistää, ettei tällaisen jaon tekeminen voisi valaista monia kysymyksiä. Tässä omaksutun terminologian mukaan vastaava jako voidaan tarvittaessa suorittaa kompetenssivirheiden sisällä.¹¹

Paitsi »toimivallan ylittäminen» ovat mielenkiintoisia ilmaisuja myös orgaanin toiminta »toimivaltansa rajoissa» tai »toimivaltansa mukaisesti». Itse asiassa orgaanilla jälkimmäisissä tapauksissa oli toimivalta. Jos taas toimivalta ylitettiin, sitä ei ollutkaan. Puhuttaessa toimivallan ylittämisestä ajatellaan mahdollisesti — eräällä tavalla esineellistävästi tai havainnollistaen — että virkamiehen »taakse» jää hänen toimi-

¹⁰ Ks. Vilkkonen s. 210. Mielestäni ei ole myöskään selvää, miksi sanonta »mennyt toimivaltaansa ulommaksi» vielä kuitenkin soveltuisi tekstissä mainittuun tapaukseen takauksen myöntämisestä yksityisen henkilön rakennuslainalle, mutta ei enää harkintavallan väärinkäyttötapauksiin (ks. Vilkkonen s. 210 alav. 43). Mikä ero näillä tapauksilla on po. suhteessa?

¹¹ Pohjoismaisesta kirjallisuudesta ks. aikaisemmin mainittujen lisäksi esim. Herlitz III s. 363, Sundberg s. 177 ja Castberg s. 188—200.

Ranskassa asiaan on kiinnitetty runsaasti huomiota. Rivero s. 217—227 esittää, miten hallintotointen laittomuutta tutkittaessa aluksi kiinnitettiin huomiota hallintotointen ulkonaiseen muotoon ja vasta myöhemmin sisältövirheisiin. Tällöin syntyi moite- tai nulliteettiperusteiden viimeinen ryhmä: *la violation de la loi*, jonka myös Rivero siis erottaa kompetenssin puutteesta. Myös hänen esityksessään käytetään siten Ranskassa traditionaalista virheitte jaoteltua *l'incompétence, le vice de form, le détournement de pouvoir* ja *la violation de la loi*, vaikka sitä Riveron esityksen mukaan onkin kritisoitu ja huomautettu sen perustuvan ennen muuta historialliseen kehitykseen eikä virhelähteitten analyysiin. — Samantapaisen jaon esittää Waline s. 451, väljemmin sen sijaan Wigny s. 65.

Brittiläisestä *ultra vires* -opista ks. esim. Garner 107—145 ja Myers 134—139.

valtansa, kun hän on sen ylittänyt. Täsmällisempää olisi puhua toiminnasta toimivaltanormien mukaisesti tai niitä rikkoen.¹²

Vaikka hallintotoimen pätemättömyyteen liittyvät ongelmat on tässä sivuutettava, on ehkä syytä lyhyesti viitata erääseen *Makkosen* huomautukseen. Hän lausuu: »Itse asiassa joku hallintotoimi ei ole pätevä siitä syystä, että asianomaisella instanssilla on kompetenssi, vaan päinvastoin sillä on kompetenssi sen vuoksi, että hallintotoimi on pätevä eli että tarkoitetut oikeusseuraamukset syntyvät.»¹³ Nähtävästi tässä tarkoitetaan sitä, että organilla on kompetenssi, koska oikeusjärjestyksessä on määrätty, että sen tiettyihin tosiasioihin liittämät seuraamukset ovat oikeusseuraamuksia eli että sen suorittama oikeustositseikka/oikeusseuraamus -kytkentä on oleva pätevä. Käytännössä ei kuitenkaan ole hallintotoimia, jotka apriorisesti tiedettäisiin päteviksi ja joista niin ollen voitaisiin päätellä toimivallan olemassaolo. Päinvastoin on hallintotoimia, joiden pätevyys halutaan tietää. Haettaessa ratkaisua tähän joudutaan kiinnittämään huomiota toimivaltanormeihin, joten päättely kulkee käytännössä kuitenkin suuntaan toimivalta → pätevyys.

3. Toimivalta eräisiin lähikäsitteisiin verrattuna

a. Päätösvalta

Uotila on päätösvallan siirtämistä koskevassa tutkimuksessaan määritellyt päätösvallan kelpoisuudeksi hallintotoimien suorittamiseen.¹ Tästä määritelmästä ei ole paljon hyötyä ennen kuin tiedetään, mitä siinä sanalla hallintotoimi tarkoitetaan. *Uotila* antaa sille seuraavan merkityssisällön: »hallintotoimi on julkiseen valtaan perustuva viranomaisen konkreettinen ja yksipuolinen ratkaisu, joka välittömästi vaikuttaa tie-

¹² Vrt. edelleen *Sipponen* s. 454—457 sekä *Uotila* s. 43—45 ja 69—70. *Makkonen*, LM 1964 s. 783, kuvaa omalta kohdaltaan toimivallan siirtoa seuraavasti: »Toimivallan siirtäminen puolestaan merkitsee vain sitä, että vallitseva sosiaalinen relaatiojärjestelmä jäsenetään uudelleen, oikeustositseikka/oikeusseuraamussuhteet muuttuvat.» Organin sijaan sijoitetaan toisin sanoen joko lainsäädäntöteitse tai hallintotoimin toinen orgaani.

¹³ *Makkonen*, LM 1964 s. 783. Vrt. tästä myös *Vilkkonen* s. 193.

¹ *Uotila* s. 9. Tässä esitysjaksossa (II/3) kiinnitetään huomiota lähinnä suomalaisten tutkijain käyttämään terminologiaan.

tyn tai tiettyjen ulkopuolisten oikeussubjektien oikeusasemaan.»² Päätösvalta voitaisiin näin ollen määritellä hänen mukaansa täysin käyttämättä hallintotoimi-sanaa lausumalla, että sillä tarkoitetaan viranomaisen kelpoisuutta tehdä konkreettisia ja yksipuolisia ratkaisuja, jotka välittömästi vaikuttavat tietyn tai tiettyjen ulkopuolisten oikeussubjektien oikeusasemaan.³

Olenaiseksi kysymykseksi Uotilan määritelmän mukaan muodostuu, mitä edelleen tarkoitetaan ratkaisulla. Tarkasteltaessa asiaa edellä toimivallasta esitetyn käsityksen valossa havaitaan, että tiettyssä mielessä orgaani aina toimivaltaa käyttäessään tekee ratkaisun. Jos esim. poliisimies väkijoukkoa hajottaessaan (PolL 18 §) käskyy henkilöä X siirtymään määrätyn alueen ulkopuolelle, käsky on valinta erilaisten vaihtoehtojen välillä ja siinä mielessä ratkaisu. Se on myös konkreettinen ja yksipuolinen ja vaikuttaa välittömästi X:n oikeusasemaan. Tällainen käsky näyttäisi soveltuvan myös *Merikosken* päätöksestä antaman määritelmän puitteisiin.⁴ Kuitenkin on ilmeistä, ettei kysymyksessä ole päätös Uotilan tai *Merikosken* tarkoittamassa merkityksessä.

Tuskin voidaankaan osoittaa asiallista eroa Uotilan tarkoittaman päätöksen ja muiden konkreettisten toimivallan käyttötapojen välillä. Ero näyttäisi olevan lähinnä siinä, missä muodossa toimivallan käyttö ilmenee. Tietyissä tapauksissa on tapana sanoa, että orgaani »tekee päätöksen». Näin on nimenomaan silloin, kun päätös saa kirjallisen ilmaisun, joskin on myös suullisia päätöksiä.

Kun asiaa katsotaan tällaisesta näkökulmasta, voidaan päätösvalta määritellä yksinkertaisesti orgaanin vallaksi tehdä päätöksiä. Tosin problema tällä tavoin vain siirtyy astetta edemmäksi, mutta Uotilan monimutkaisempi määritelmä ei näytä tässä suhteessa olevan yhtään parempi.

² Ks. *Uotila* s. 9 ja 72. Vrt. *Ikkalan* huomautuksia virallisen vastaväittäjän lausunnossa LM 1963 s. 145—146.

³ Hallintotoimi-sanan välttäminen olisi kenties perusteltua sen vuoksi, että hallintotoimen käsitteestä on esitetty kovin monenlaisia mielipiteitä, joten tämän sanan käyttämisellä ei asiaa voida juuri selvittää. Erilaisia käsityksiä hallinto-toimesta selostavat *Uotila* s. 70—77 sekä *Vilkkonen* s. 10—76.

⁴ Hänen mukaansa päätös on hallintotoimi, jonka sisältönä on lakien, asetusten tai hallintosäädösten soveltuttaminen käytännössä esiintyviin konkreettisiin tapauksiin tai sen vapaan harkintavallan käyttäminen, mikä hallinto-viranomaiselle saattaa olla uskottu yksittäistapauksellisen ratkaisun tekemisessä. Ks. *Merikoski*, *Oikeussuoja* s. 253.

Positiivisen oikeuden sisältöä tutkittaessa sanalle päätös annettavan merkityssisällön selvittäminen on tärkeä jotakin nimenomaista ongelmaa silmällä pitäen. Tavallisesti on kysymys siitä, voiko hallintotoimi olla muutoksenhaun kohteena. Ei siis tutkita, mitä lainsäädännössä tarkoitetaan päätöksellä, vaan mikä on *valituskelpoinen* päätös HValL:n mukaan tai mitä HPurkuL:ssa tarkoitetaan hallintopäätöksellä.⁵

Eräs tapa käyttää sanaa päätös olisi määritellä se valituskelpoiseksi ratkaisuksi. Tällöin ei kysymys olisi terminologisesta käsitteestä, vaan sanan käytön sitomisesta positiiviseen oikeuteen. Näin ei meillä kuitenkaan ole tehty, vaan on lähdetty siitä, että on kahdenlaisia päätöksiä, toisia, joista saa valittaa, ja toisia, joista ei saa.⁶

Päätös määriteltäneen yleensä aina siten, että välttämättömänä tunnusmerkkinä on pyrkimys muuttaa jotakin oikeussubjektia koskevaa oikeusnormistoa. Näin ollen päätöksen tekeminen on aina toimivallan käyttöä. Sen sijaan toimivaltaa voidaan, niin kuin jo edellä olevasta on ilmennyt, käyttää muissakin muodoissa.

b. Toimiala

Toimialalla tarkoitetaan seuraavassa *asiaryhmää*, joka kuuluu tietyn orgaanin, organisaation tai muun yksikön (esim. kunta) hoidettavaksi. Toimiala voidaan ilmaista lyhyellä kuvauksella (esim. kunnallisasiat) tai yksityiskohtaisella asialuettelolla (esim. SisMA 10 §:n luettelo asioista, jotka poliisiasiaain osaston järjestyspoliisitoimisto käsittelee).

Termiä toimiala on meillä käytetty etupäässä kunnallisoikeutta koskevassa kirjallisuudessa puhuttaessa *kunnan toimialasta*. Sillä ja kunnan tehtäväpiirillä on tällöin tarkoitettu samaa: niiden asiain kokonaisuutta, joita kunta saa hoitaa.⁷ Toisinaan on samassa merkityksessä

⁵ Ks. HValL 3 § ja HPurkuL 12 § sekä myös KunL 175² § ja KirkkoL 539 §.

⁶ Ks. *Uotilan* s. 75 nimenomaista kannanottoa. Vrt. myös *Merikoski*, Oikeus-suoja s. 235, jonka mukaan valituksen kohteena on aina päätös. Toisaalta *Merikoski*, ib. s. 254—272 luettelee päätöksiä, joista ei saa valittaa. Samoin *Anderssonin* teoksen »Överklagbarhet och besvärsrätt i förvaltningsrätten» ensimmäinen osa rakentuu sellaiselle lähtökohdalle, ettei kaikista päätöksistä saa valittaa. Ks. edelleen *KHO:n lausunto* v. 1947 KHO:n vuosikirjassa s. 362—363.

⁷ Ks. esim. *Kuuskoski—Hannus*, Kunnallislaki s. 32—36, *Murén*, Kunnan toimiala s. 114—119 ja *Holopainen* s. 391. *Rytkölä* on viimeisimmissä teoksissaan käyttänyt vain sanaa tehtäväpiiri. Ks. Kunnallistiedon opas s. 76—100

käytetty myös ilmaisua kunnan toimivalta.⁸ Tällaisesta kielenkäytöstä olisi käsitykseni mukaan syytä selvyyden vuoksi luopua tarkoitettaessa kunnan hoidettavaksi kuuluvaa asiaryhmää. Näin on viime aikoina ilmeisesti *Murénin* kritiikin ansiosta osittain tapahtunutkin.⁹

Orgaanin toimialasta säätäminen ei sinänsä luo sille minkäänlaista kompetenssia. Aikaisemmin on jo todettu, että joillakin orgaaneilla tai virkamiehillä ei ole toimivaltaa lainkaan. Siitä huolimatta heillä on järjestetyssä yhteiskunnassa oma tehtäväpiirinsä.

Välillisesti toimialaa koskevat säännökset voivat vaikuttaa toimivaltaan. Näin on silloin, kun toimivaltasäännökset viittaavat toimialaa koskeviin säännöksiin tai ne muutoin rakentuvat sellaiselle periaatteelle, että valtaa on vain erikseen säännellyllä toimialalla. Tällainen sääntelytapa tulee kysymykseen nimenomaan kunnallisoikeudessa ja ns. välillisen valtionhallinnon alalla. Esim. kunnan osalta säädetään ensin, mihin toimialaan se on sidottu; tämän lisäksi kukin kunnallinen orgaani (esim. kunnallishallitus) saa toimia tällä toimialalla vain kompetenssinsa puitteissa.¹⁰

ja Finnisches Gemeindeverwaltungsrecht, Vammala 1961 s. 65—71 (Aufgabenkreis der Gemeinde). Vrt. Kuntain yhteistoiminta s. 41.

⁸ Näin esim. *Ikkala*, Kunnan yleinen toimivalta s. 1. Ks. myös *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 201—204, *Uotila* s. 8—9 ja *Makkonen*, Kunnallinen säädösvalta s. 91—98. Samoin *Vilkkonen* s. 209 ja 228 näyttäisi käyttävän termejä kunnan toimiala ja kunnan toimivalta toistensa synonyymeina.

⁹ Ks. *Murén*, LM 1957 s. 190—191. Muutos näkyy esim. *Kuuskosken* Kunnallislaki-teoksen eri painosten terminologiaa vertailtaessa. Vuoden 1954 painoksessa (Uusi kunnallislaki, 3. painos) puhutaan vielä yleisesti kunnan toimivallasta (s. 27—45). Seuraavassa, vuonna 1960 ilmestyneessä painoksessa on KunL 4 §:ää koskevan esityksen otsikkona »Kunnan toimiala» (s. 28), mutta myöhemmin käytetään vielä sanontoja »erityistoimivalta» ja »toimivallan muuttaminen» (s. 44 ja 47). *Hannuksen* v. 1965 julkaisemassa painoksessa äsken mainituissa kohdissakin puhutaan erityistoimialasta ja toimialan muuttamisesta (s. 48 ja 51). Samoin on asianlaita teoksen viimeisimmässä painoksessa (1969). Kunnan toimiala-komitea on omaksunut saman käytännön. Ks. *Kom. miet.* 1964: A 2 s. 7. — *Murén*, Kunnan toimiala s. 114—115 mainitsee myös KHO:n viime vuosina käyttäneen termiä kunnan toimiala. Näin sittemmin esim. KHO 1967 II 19 (729): »Takauksen myöntäminen aluerakentamista asuntotuotannon edistämiseksi suorittavalle rakennusliikkeelle kuului kauppalan toimialaan.»

¹⁰ Vrt. *Forsthoff* s. 448—449 sekä myös *Uotila* s. 8—9. Normeeraus on monimutkaisempi kuin yleensä valtionhallinnossa sen vuoksi, että toimiala määrätään ensin koko subjektia — kuntaa — koskevasti (esim. KunL 4 §) ja sen jälkeen erikseen kunkin kunnallisen orgaanin kompetenssi.

Kun orgaani puuttuu asiaan, joka ei kuulu sen toimialaan, se tavallisesti — edellä omaksutun terminologian mukaisesti — ylittää toimivaltansa.¹¹ Aina ei näin kuitenkaan ole asianlaita. Jos toimenpide, jolla toimiala ylitetään, ei ole vallan käyttöä lainkaan (esim. jonkinlaisten menettelyohjeitten antaminen hallintoalamaisille), ei kysymyksessä ole myöskään toimivallan ylittäminen.

Toisaalta toimiala voi ilmetä ainakin osittain toimivaltaa koskevista säännöksistä. Välittömässä valtionhallinnossa asia on tavallisesti näin, koska erityisiä toimialaa koskevia säännöksiä ei ole. Kun säännös oikeuttaa orgaanin liittämään joihinkin tosiseikkoihin oikeusseuraamuksia, se samalla ilmaisee joitakin sellaisia ilmiöitä, joihin puuttuminen on tämän orgaanin asiana, eli ilmaisee jotakin sen toimialasta.

On joskus sanottu, että toimiala on suppeampi käsite kuin toimivalta, koska jälkimmäiseen sisältyvät sekä asiat että se valta, joka orgaanilla on niitä hoitaessaan.¹² Omasta puolestani en pidä tällaista lausumaa onnistuneena, koska siinä sekoitetaan kaksi eri seikkaa: asiaryhmä ja valta.¹³

c. Orgaanin »tehtävät«

Lainsäädännössä ilmoitetaan joskus nimenomaan, mikä on jonkin orgaanin tai organisaation »tehtävä«. Esimerkkinä tällaisesta säännöksestä voidaan mainita PolL 1 §.

Saattaa olla niin, ettei tämäntapaisella säännöksellä ole normatiivista sisältöä lainkaan. Säännös voi olla yksinomaan johdantoluonteinen seuraaville säännöksille. Toisaalta on mahdollista, että laissa tarkoitetaan kuvata orgaanin toimialaa tai myös asettaa sille velvollisuuk-

¹¹ Vrt. esim. *Rytkölä*, Kunnallistiedon opas s. 79.

¹² Ks. *Murén*, Kunnan toimiala s. 114 ja *Kom. miet.* 1964: A 2 s. 7. Vrt. myös *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 49—50.

¹³ Ks. *Nawiasky* s. 163 sekä *Ikkala*, Kunnan yleinen toimivalta s. 1 alav. 1, *Rytkölä*, Kunnallistiedon opas s. 80 ja *Sipponen* s. 134.

Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa käytetään useasti termiä asiallinen toimivalta. *Vilkkonen* s. 195 alav. 8 luettelee tämän käsitteen omaksuneita kirjoittajia; ks. myös ib. s. 203 ja 223. Olisi ehkä asianmukaisempaa puhua toimivallasta asiallisessa suhteessa, koska orgaanilla ei ole asiallista, asteellista ja alueellista toimivaltaa, vaan sillä joko on tai ei ole toimivaltaa suorittaa tietty toimenpide. Riippuen siitä, miten toimiala ja asiallinen toimivalta määritellään, on näillä kiinteämpi tai vähemmän kiinteä yhteys toisiinsa.

sia. Joko siis lausutaan, minkälainen *tehtäväpiiri* orgaanilla on, tai mitä sen on *tehtävä*.

Terminologisena käsitteenä ei mielestäni ole syytä käyttää *tehtävä*-sanaa. Yksiselitteisempää on puhua toimialasta tai velvollisuuksista sen mukaan, miten kulloinkin kysymyksessä oleva lainkohta on tulkittavissa.¹⁴

d. Orgaanin velvollisuudet

Virkamiehen keskeistä velvollisuutta kuvataan sanomalla, että hänellä on virantoimitusvelvollisuus. Orgaani on asetettu tietyn päämäärän toteuttamiseksi, sen virkamiehet on nimitetty ja heille maksetaan palkkaa. Luonnollista on, että valtion tai muun julkisoikeudellisen yhdyskunnan taholta odotetaan, että virkamiehet myös hoitavat niitä asioita, jotka heidän toimialakseen on säädetty tai määrätty. *Rytkölä* on luonnehtinut tämän virantoimitusvelvollisuuden sisältöä mm. siten, että virkatehtävien hoitamisen tulee tapahtua »asianmukaisella tavalla», huolella, taidolla ja ymmärryksellä. Virkamiehen on oltava objektiivinen ja hänen on ilman oman edun tavoittelua pyrittävä edistämään yleistä hyötyä ja parasta.¹⁵

Virantoimitusvelvollisuus saa kunkin virkamiehen osalta täsmällisen sisällön vasta, kun voimassa olevat säännökset — myös virkasäännöt tai muut hallinnolliset yleismääräykset — osoittavat, mitkä juuri tämän virkamiehen velvollisuudet ovat.

Virantoimitusvelvollisuuden lisäksi selostetaan virkamiesoikeudellisissa esityksissä usein muita »velvollisuustyyppejä», jollaisia ovat esim. salassapitovelvollisuus ja velvollisuus asua tietyllä paikkakunnalla.¹⁶ Näidenkin velvollisuuksien olemassaolo on kunkin virkamiehen kohdalla osoitettava erikseen, mahdollisesti yleisistä periaatteista johdettuna tai jonkin virkamiesryhmän osalta nimenomaisesti säädettyinä. »Eritysisvelvollisuudet» ovat monesti eri virkamiesten osalta erilaiset.¹⁷

¹⁴ PolL 1 §:n merkitystä käsitellään jälj. s. 226—228.

¹⁵ Ks. *Rytkölä*, Virkamiesoikeus s. 45—47.

¹⁶ Ks. esim. *Rytkölä*, Virkamiesoikeus s. 48—52.

¹⁷ Siten esim. velvollisuus asua tietyllä paikkakunnalla riippuu olennaisesti virkatehtävien laadusta. Kun poliisiasiajn hoitaminen edellyttää tehokkuutta ja nopeutta, tulee tämä velvollisuus usein kysymykseen poliisimiesten kohdalla. Ks. PolA 21 §.

Virkavelvollisuuden käsitteeseen puuttuminen on tässä tarpeen sen vuoksi, että nähtäisiin, miten se liittyy toimivaltaan. Voidaan alustavasti asettaa seuraavat kysymykset:

1) Jos sanomme, että jonkin toimenpiteen suorittaminen on virkamiehen velvollisuus, sanommeko samalla, että hän on toimivaltainen suorittamaan tämän toimen?

2) Jos sanomme, että virkamies rikkoo virkavelvollisuutensa, sanommeko samalla, että hän ylittää toimivaltansa?

Taustan luomiseksi seuraavalle tarkastelulle on syytä lyhyesti esittää, miten *Hohfeld* on analysoinut juridiset perusrelaatiot. Hän ryhmittää ne (s. 36) vastakohtien (*opposites*) ja korrelaattien (*correlatives*) muodostamaksi kaavioksi seuraavasti:¹⁸

<i>Jural</i>	{	right	privilege	power	immunity
<i>Opposites</i>	{	no-right	duty	disability	liability
<i>Jural</i>	{	right	privilege	power	immunity
<i>Correlatives</i>	{	duty	no-right	liability	disability

Kussakin vastakohtaparissa toinen henkilöllä oleva »ominaisuus» eräällä tavalla sulkee toisen pois. Jos esim. A:lla on vapaus (*privilege*) suorittaa jokin toimi, hänellä ei voi olla velvollisuutta (*duty*) olla sitä suorittamatta. Vastaavasti: jos hänellä on vapaus olla tekemättä tekoa, hänellä ei samanaikaisesti voi olla velvollisuutta tehdä se.¹⁹

Korrelaattiparit ilmaisevat kahden henkilön välisen suhteen: jos toisella on tietty oikeus (*right*), on toisella vastaavan sisältöinen velvollisuus (*duty*).

Hohfeldin tarkoituksena on analyysillaan osoittaa, ettei kaikkia juridisia suhteita voida palauttaa »to 'rights' and 'duties'», vaan että selkeän ajattelun ja ilmaisun edellytyksenä on täsmällisempi terminologia.²⁰

Jaoteltaessa organin velvollisuuksia on nyt esillä olevasta näkökulmasta olennaista, aikaansaako velvollisuuden täyttäminen hallinto-

¹⁸ Termien suomentaminen kokonaisuudessaan ei liene tarpeen eikä ehkä aiheellista muutenkaan, koska ne silloin turhaan saavat arvoväritystä käännössanojen tavanomaisen käytön mukaan.

¹⁹ Ks. lähemmin *Moritz*, Über Hohfelds System der juristischen Grundbegriffe s. 24—41. Vrt. *Zitting*, LM 1952 s. 397 sekä myös *Wirilander*, JFT 1970 s. 295—324 ja 514—516 ja toisaalta *Lemola*, JFT 1970 s. 414—415.

²⁰ Ks. *Hohfeld* s. 35—37.

alamaista tai toista orgaania koskevan oikeustilan muutoksen. Milloin näin tapahtuu, on kysymyksessä samalla toimivallan käyttö.

Sellaisia velvollisuuksia, joiden täyttämällä on ulkopuolisia oikeudellisia vaikutuksia, merkitään seuraavassa lyhennettyinä V_u . On huomattava, että kysymys on nimenomaan oikeudellisista eikä tosiasiallisista vaikutuksista. Toisaalta niitä velvollisuuksia, jotka koskevat vain asianomaista orgaania itseään (sisäiset velvollisuudet), merkitään V_s . Näille velvollisuuksille on ominaista, että niiden täyttäminen tai täyttämättä jättäminen voi vaikuttaa ainoastaan kysymyksessä olevan orgaanin omaan oikeudelliseen asemaan. Saadaan siten kahtiajako: V_u & V_s .²¹

Haettaessa kummastakin velvollisuustyyppistä esimerkkejä havaitaan, että monet virkamiesoikeuden esityksissä luetellut erityisvelvollisuudet kuuluvat ryhmään V_s . Tällaisia ovat edellä mainittu velvollisuus asua tietyllä paikkakunnalla, velvollisuus välttää sivutoimia, velvollisuus käyttää virkapukua (PoLa 93² §) jne. Näiden velvollisuuksien täyttäminen tai täyttämättä jättäminen koskee välittömästi ainoastaan asianomaista virkamiestä itseään; laiminlyömisestä seurauksena häntä vastaan voidaan panna vireille kurinpitomenettely jne.²²

Virantoimitusvelvollisuus ei sinänsä kuulu kumpaankaan ryhmään. Se on, niin kuin edellä on mainittu, ainoastaan yhteinen nimi erilaisille velvollisuuksille. Ne taas voivat olla joko tyyppiä V_u tai V_s .

Kun nyt palataan s. 60 esitettyihin kysymyksiin 1 ja 2, havaitaan, että vastaukset niihin ovat kielteisiä. Orgaanin toimivallalla ja velvollisuudella ei ole sellaista yhteyttä, että jommastakummasta esitettävät väitteet merkitsisivät sellaisinaan mitään toisen osalta. Positiivisen oikeuden pohjalta on erikseen ratkaistava, minkälaisia velvollisuuksia orgaanilla on, ja toisaalta, minkälainen toimivalta sillä on.

²¹ Vertailun vuoksi voidaan viitata *Moritzin*, Über Hohfelds System der juristischen Grundbegriffe s. 60—61, jonka mukaan on kahdenlaisia kiellettyjä tekoja, toisia, jotka koskevat ulkopuolisia subjekteja, ja toisia, jotka eivät koske.

²² Joissakin tapauksissa on mahdollista, että tällaisen virkavelvollisuuden laiminlyöminen muodostaa *oikeustositseikan*, kun on kysymys hallintoalalaisen oikeusasemasta. Jos esim. poliisikonstaapeli ei ole pukeutunut virkapukuun tai pitänyt mukanaan virkamerkkiä (PoLa 93² ja 95 §), saattaa tämä seikka olla asiaan vaikuttava harkittaessa, onko jotakuta rangaistava PoL 301 §:n mukaisesti konstaapelin käskyn noudattamatta jättämisestä. Ellei asianomainen ole henkilökohtaisesti tuntenut poliisikonstaapelia, ei hänellä ehkä tällaisessa tapauksessa ole ollut mahdollisuutta luotettavasti havaita käskyn antajan virka-asemaa.

Mitä ensinnä tulee siihen mahdollisuuteen, että orgaanille on asetettu jokin velvollisuus V_u , on se käytännön näkökulmasta katsoen tarkeituksetonta, ellei orgaanille anneta myös sellaista toimivaltaa, että se voi tuon velvollisuutensa täyttää. Hyvällä syyllä voidaan näin ollen olettaa — jos lähtökohdaksi hyväksytään, että lainsäädäntö on enimmäkseen järjestäistä — että orgaanilla on yleensä *jonkinlainen* toimivalta velvollisuuksiensa (V_u) täyttämiseksi.²³ Tämä on kuitenkin »vain» käytännöllisiin näkökohtiin perustuva olettaimus, jonka oikeellisuus on voitava voimassa olevan oikeuden pohjalta perustella ja joka voi yksittäistapauksessa olla virheellinen.²⁴

On ehkä vielä syytä lyhyesti tarkastella, miten virkavelvollisuuden rikkominen ja toimivallan ylittäminen suhtautuvat toisiinsa eli täsmällisemmin ilmaisten, missä tapauksissa ne tapahtuvat samanaikaisesti. *Velvollisuuden V_s täyttäminen tai täyttämättä jättäminen ei ole lainkaan yhteydessä virkamiehen toimivaltaan.* Koska V_s ei koske ulkopuolisten oikeusasemaa, se ja virkamiehen toimivalta eivät voi vaikuttaa samassa relaatioissa.

Vaikka kysymyksessä on velvollisuus V_u , ei virkavelvollisuuden rikkominen välttämättä merkitse toimivallan ylittämistä. Ratkaisu riippuu siitä, miten velvollisuuden rikkominen tapahtuu. Jos poliisi esim. käyttää liian ankaria voimakeinoja, se samalla ylittää toimivaltansa. Jos taas ei puututa asiain kulkuun lainkaan, vaikka tilanne sitä välttä-

²³ On huomattava, että sama velvollisuus voidaan ainakin periaatteessa täyttää eri tavoin, ts. käyttää hallintoalamaisten oikeusasemaan syvemmin tai lievemmin kajoavia keinoja. Kompetenssin luovat normit voivat olla erilaisia, eikä siis normin sisältöä ajatellen voida puhua velvollisuuden perustavaa normia *vastaavasta* toimivaltanormista, ikään kuin ajateltavissa olisi vain yhden sisältöinen normi.

Velvollisuuden ja toimivallan suhdetta voidaan kuvata myös sanomalla, että velvollisuuden saa täyttää ainoastaan toimivallan puitteissa. Vrt. Moritz, *Theoria* 1953 s. 131—171.

²⁴ Poliisin käytännöllisessä työssä voi aiheutua vaikeuksia sen vuoksi, että velvollisuuden (V_u) luovassa säännöksessä ei ilmaista, minkälaisia keinoja velvollisuuden täyttämiseksi saa käyttää; ei sanota, minkälainen toimivalta poliisilla siinä tapauksessa on. Esim. valtion kasvatuslaitoksista annetun asetuksen (125/24) 24 §:n mukaan poliisi- ja järjestysviranomaiset *ovat velvolliset huolehtimaan* siitä, että kasvatuslaitoksesta luvatta poistunut oppilas palautetaan laitokseen. Miten tämä »huolehtiminen» tapahtuu? — Tämän esityksen eräänä tarkoituksena on yrittää kuvailla, miten poliisin toimivalta tällaisissa näennäisesti avoimissa tilanteissa määräytyy.

mättä edellyttäisi, virkavelvollisuus laiminlyödään toimivaltaa ylittämättä. Asia on siis ratkaistava erikseen virkavelvollisuutta koskevia ja erikseen toimivaltanormeja silmällä pitäen. Molempien rikkominen »yhdeällä teolla» on mahdollista, mutta ei välttämätöntä. Käsitteellistä yhteyttä ei ole.

Toimivallan luovasta säännöksestä ei voida välittömästi päätellä, min-käläinen toimimisvelvollisuus orgaanilla on. Esim. KunL 12 §:n nojalla kunnallisvaltuusto voi hyväksyä ns. poliisijärjestyksen. Laissa ei ole erikseen asetettu velvollisuutta hyväksyä sellaista. Voitaisiin kuitenkin ajatella, että kunnallisvaltuuston »pitää» hyväksyä tietynlainen poliisijärjestys, jos samantapaiset ilmiöt aiheuttavat kunnassa jatkuvasti epäjärjestyä. Poliisijärjestyksen osalta ei tällainen ajattelutapa liene kuitenkaan perusteltu, koska kunnallisvaltuuston toiminnalle on ominaista verraten väljän harkintavallan käyttö ja sanktio valtuuston pakottamiseksi hyväksymään tietyn sisältöinen poliisijärjestys näyttää joka tapauksessa puuttuvan. Ei siten voitane katsoa, että valtuustolla olisi oikeudellinen velvollisuus hyväksyä poliisijärjestys. Yksittäisen virkamiehen kohdalla asia voi kenties olla jossakin määrin toisin. Kun hänen virkaansa kuuluu tietty toimivallan käyttö, voidaan ajatella lainsäätäjän tarkoittaneen, että valtaa »tarvittaessa» myös käytetään. Tässäkään tapauksessa velvollisuus (V_u), toimia ei kuitenkaan perustu toimivalta-normiin, vaan täytyy erikseen olla velvollisuuden luova normi.²⁵

²⁵ Asia liittyy siihen, mitä ns. virantoimitusvelvollisuudella tarkoitetaan ja miten pitkälle siihen kuuluvien velvollisuuksien katsotaan ulottuvan. Vrt. virkavalan sanamuoto, jossa edellytetään virkamiehen koettavan »kaikin tavoin etsiä ja edistää» valtakunnan hyötyä ja parasta (AsK 85/1918). Tästä lähtökohdasta voitaisiin päätellä, että toimivaltaa on myös käytettävä, kun »yhteiskunnan etu» sitä vaatii. Ks. *Rytkölä*, Virkamiesoikeus s. 45—48 sekä *Lain-tarkastuskunnan lausunto* n:o 6/1962 s. 20. Jälkimmäisessä kohdassa huomautetaan, että virkamiehellä, jolla on valta ryhtyä tiettyyn toimenpiteeseen, on »virkamiehen valtuuksia koskevien periaatteiden» mukaan myös velvollisuus toimia.

Uotila s. 83 viittaa siihen, että sekä toimivalta että virkavelvollisuus voivat toisinaan perustua samaan säännökseen. Tällöin samasta säännöksestä ilmenee sekä toimivaltanormi että virkamiehelle velvollisuuden luova normi. Tämä on mahdollista, mutta useimmiten virkamiehen velvollisuus toimia lienee kuitenkin johdettava toimivaltaa koskevan säännöksen ulkopuolelta. Ainakin lienee niin, että velvollisuus voidaan harvoin perustaa yksinomaan toimivaltaa koskevaan säännökseen. Lisäksi vaikuttavat ne säännökset, jotka koskevat virkamiehen toimintaa ja asemaa yleisesti. Vrt. myös *Burckhardt* s. 238—240.

TOINEN OSA

III LUKU

POLIISILLE TOIMIVALTAAN LUOVAT YLEISET SÄÄNNÖKSET

1. Erottelusta yleiset/erityistilanteita normeeraavat toimivaltasäännökset

Sen mukaan, miten tosiseikasto on toimivaltasäännöksessä ilmaistu, nimitän säännöstä yleiseksi tai erityistilannetta normeeraavaksi. Määrittelen yleisen toimivaltasäännöksen tässä yhteydessä siten, että sen ilmaisema, vallan käytön edellytyksenä oleva tosiseikasto on yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantaminen tai vaarantuminen millä tavoin hyvänsä. Erityistilannetta koskeva toimivaltasäännös taas voi tulla sovellettavaksi ainoastaan, jos yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarannetaan jollakin tietyllä tavalla tai jossakin tietyssä tilaisuudessa (esim. julkisessa huvitilaisuudessa).

Määritellyssä merkityksessä katson yleisiksi, poliisille toimivaltaa luoviksi säännöksiksi PolL 19¹ §:n, PolL 19² §:n 1 ja 2 virkkeet, PolL 15 §:n, PolL 27 §:n ja PolL 11 §:n sekä RL 3:8¹ §:n.¹ Niitä käsitellään jäljempänä tässä järjestyksessä.

¹ PolL 19² §:n 1 virkkeen säännöksen kohdalla on tosin huomattava, ettei se täydellisesti sovellu yleisestä, poliisille toimivaltaa luovasta säännöksestä annetun määritelmän puitteisiin. Tätä säännöstä voidaan soveltaa vain, kun kysymyksessä on kriminalisoidun teon torjuminen. Aivan kaikkien, yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavien tekojen varalle ei ole säädetty rangaistuksen uhkaa.

Mitä po. erotteluun muuten tulee, voitaneen säännöstä sitä paremmalla syyllä nimittää yleiseksi, mitä useammantyyppisiin tapauksiin se soveltuu. Rajan-

Voidaan kysyä, miksei ole noudatettu poliisilain omaksumaa järjestystä. Tämän lain systematiikka on kuitenkin niin sattumanvarainen, ettei sen seuraamiseen tällaisessa yhteydessä ole syytä. Osittain juuri epäonnistuneen systematiikan seurauksena ei meillä oikeustieteellisessä kirjallisuudessa ole havaittu esim. PolL 19¹ §:n keskeistä merkitystä poliisin toimivallan määräytymiselle. Sisältönsä vuoksi se on aihetta ottaa ensimmäiseksi esille. Rikoslain 3 luvun 8 §:n 1 momentin säännös, joka niin ikään omalaatuisen sijoituksensa vuoksi ei ole saanut hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa ansaitsemaansa huomiota, sijoittuu luontevasti viimeiseksi, koska sen soveltaminen edellyttää ns. primäärisen toimivaltanormin voimassaoloa. Kun useat tässä luvussa käsiteltävät säännökset sisältävät tällaisia primäärisiä normeja, on niitä mielestäni asianmukaista kosketella ensin. PolL 15, 27 ja 11 §:n keskinäinen käsittelyjärjestys on suuremmassa määrin harkinnanvarainen. Tässä yhteydessä PolL 11 § näyttäisi kuitenkin sijoittuvan viimeiseksi, koska sen merkitys ns. abstraktisen vaaran torjumiseksi on helpompi esittää konkreettista vaaraa koskevien säännösten jälkeen.

Poliisilaissa olevista spesiaaliklausuuleista voidaan mainita esimerkkeinä PolL 13², 16, 17 ja 18 §.

PolL 18 § on ehkä edellä olevan määritelmän mukaan verraten lähellä yleistä säännöstä sekin. Sama pitää paikkansa jossakin mielessä myös PolL 17 §:n suhteen. Kun PolL 19¹ §:n mukaan poliisilla on valtaa aina, kun henkilö (tai henkilöt) käyttäytyvät yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavalla tavalla, on PolL 18 § kuitenkin tämän tilanteen erityistapaus siinä mielessä, että vaaran aikaansaa niin suuri henkilömäärä, että sitä voidaan nimittää »väenkokoukseksi». PolL 17 § taas tulee käytännössä sovellettavaksi tavallisesti muun tarkoituksen toteuttamiseksi kuin aktuaalisen vaaran torjumiseksi (rikoksen tai onnettomuuden jälkikäteinen tutkinta). *Jos joku henkilö tai jotkut henkilöt aiheuttavat vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, ei heihin voida kohdistaa vallan käyttöä sen vuoksi, että ko. alue muka olisi eristettävä.* Kysymyksessähän ei ole silloin alueen eristäminen, vaan henkilöihin kohdistettavat toimenpiteet. Jos taas jokin alue on eris-

veto on luonnollisesti relatiivinen. Säännöksen soveltamisfrekvenssi on asia erikseen; voidaan osoittaa spesiaalisäännöksiä, joita käytetään usein (esim. PolL 20¹ §) ja toisaalta yleisiä toimivaltasäännöksiä, joita käytetään harvoin (esim. PolL 27 §).

On ehkä vielä syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei erokriteerinä käytetä tässä lainkaan säännöksen tarjoamaa reaktiotapavalikoimaa. Se voi olla sekä yleisen että spesiaalisäännöksen mukaan laaja tai suppea.

tettävä muun syyn kuin rikoksen tai onnettomuuden jälkikäteisen tutkinnan vuoksi (esim. määrätyn katuosuuden varaaminen valtiotien aikana virka-autoille), ei myöskään ole kysymys sellaisesta vallankäytöstä, joka on ollut tämän tutkimuksen kohteena. PolL 17 §:n olennainen sisältö on, että hallintoalamaisten liikkumisvapautta voidaan tarvittaessa (»tilanteen vaatiessa»; ks. lainkohdan sanamuoto) tilapäisesti rajoittaa muutoin yleisessä käytössä olevilla alueilla. Kysymys on siis eräänlaisesta »maan käytön järjestelystä». — PolL 17 §:n soveltaminen saattaa tulla kysymykseen myös virka-apua annettaessa.

Poliisilain ulkopuolella on poliisille toimivaltaa luovia säännöksiä verraten vähän.² Esimerkkeinä voidaan mainita järjestyksen ylläpitoon välittömästi liittyvät HuviL 7 ja 11—14 §.³ Painotan erityisesti sitä, että tarkoitan tässä toimivaltasäännöksiä edellä määritellyssä merkityksessä. Jokainen säännös, jolla jokin teko kriminalisoidaan, lisää poliisin toimivaltaa (ks. mm. PolL 19 §:n 2 mom:n 1 virke); kuitenkin ne itsessään eivät ole toimivaltasäännöksiä.

Vaikka poliisilain ulkopuolella olevien toimivaltasäännösten lukumäärä on vähäinen, on niiden suhde poliisilakiin toistaiseksi täsmenämätön. Säännösten sovellutusalat peittävät osittain toisensa; on myös väitetty voitavan osoittaa suoranaisia ristiriitaisuuksia. *De lege ferenda* saatetaan perustellusti esittää vaatimus, että poliisilain sisältöön tulisi kiinnittää enemmän huomiota eikä luoda tarpeettomia spesiaaliklausuleja. Samoin tulisi välttää ilmeisiä systemaattisia epäjohtonmukaisuuksia; ei esim. ole nykyaikana minkäänlaisinärkevin syin perusteltavissa RL 16:6 §:n sisältämien säännösten sijoittaminen rikoslakiin.

RL 16:6 ilmaisee toimivallan käytön edellytyksenä olevan tosiseikaston seuraavasti: ...»väkijoukko on osoittanut aikovansa tehdä kapinan taikka häiritä yleistä turvallisuutta tai järjestystä». Tämä määrittely ei ymmärtääkseni riitä erottamaan lainkohdan tarkoittamia tapah-tumia PolL 18 §:n sovellutuspiiriin kuuluvista ilmiöistä.⁴ Kuitenkin RL 16:6 §:ssä edellytetään, että toimivana poliisimiehenä on poliisipäällikkö

² Sivuutan rikos- ja prosessioikeuden alaan kuuluvat säännökset, joita niitä-kään ei tosin — mm. esitutkintalain puuttuessa — liene paljon.

³ Ks. edelleen RL 3:82 ja 16:6, MielisairasL 23 §, IrtL 28—29 § ja PäihdL 21 § sekä myös UL 7:14, joka *Jotunin* esittämällä tavalla tulkittuna antaa poliisille joissakin tapauksissa vallan palauttaa rikkoutunut hallinta (tai ainakin viittaa tällaiseen valtaan). Ks. *Jotuni*, DL 1942 s. 80—96.

⁴ Vrt. *YLösjoki*, PM 1967 s. 732 (myös SPL 1968 s. 8—9) ja *Kuusimäki*, Poliisista ja sen valtuuksista erityisesti poliisilain mukaan s. 74—75 sekä myös *Lvm. N:o 12* s. 2, *HE N:o 67* (1966 vp.), *Asiak. III:2*, 1967 vp.

tai muu päällystöön kuuluva virkapukuinen poliisimies (ei siis kuka tahansa poliisimies kuten PolL 18 §:n mukaan) ja että väkijoukkoa on ennen voimakeinojen käyttämistä *määrätyllä tavalla* uhattava voimakeinojen käytöllä. Jo poliisilaki edellyttäisi pitkälle menevää varovaisuutta ennen voimakeinojen käyttöä. RL 16:6 §:stä ei liioin voida päätellä, että esim. ampuma-aseiden käyttö olisi sallittu vain sen normeeraamassa tilanteessa. On näin ollen useita syitä siihen, että RL 16:6 viipymättä kumottaisiin.⁵

2. PolL 19 §:n 1 mom.

»Poliisimiehellä on oikeus paikalta poistaa tai ottaa kiinni ja tilapäisesti pitää säilössä henkilö, joka meluamalla tai muutoin käyttäytymisellään aiheuttaa välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.»

PolL 19 §:n 1 momentin mukaan vallan käytön edellytyksenä on yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantaminen. On ehkä paikallaan heti aluksi painottaa, ettei tällaisen käyttäytymisen tarvitse olla rangaistavaa. Hyvin usein tällainen käyttäytyminen on kriminalisoitu,¹ mutta lainkohdan soveltamisen kannalta kriminalisoiminen on irrelevanttia.²

⁵ Jo nykyistä RL 16:6 §:ää (AsK 621/67) säädettäessä kiinnitti Lahtinen, Asiantuntijalausunto s. 2—3, huomiota syntyviin ristiriitaisuuksiin ja asiasta otettiin lausuma myös eduskunnan ao. vastaukseen. Ks. *Lvm N:o 12 s. 2* ja *Edusk. vast. s. 1*, HE N:o 67 (1966 vp.), Asiak. III:2, 1967 vp. Eduskunnan toivomuksesta huolimatta ei asiassa kuitenkaan ole ryhdytty lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin. Ne olisikin käsitykseni mukaan tehtävä osittain toisin kuin eduskunta edellytti eli ei niinkään muuttamalla poliisilakia, vaan kumoamalla RL 16:6. — Myös HuviL 11 § säätelee osittain samoja ilmiöitä, joista poliisilaissa on jo säännökset.

¹ Ajatellaan esim. kaupunkien poliisijärjestysten yksityiskohtaisia säännöksiä, joiden rikkominen on säännöllisesti yleisklausuulilla kriminalisoitu. Ks. *Poliisijärjestyksen mallin 12 luvun 5 §*. Ennen tätä rangaistussäännöstä on mallissa 91 pykälää, joissa asetetaan hallintoalalaisille erilaisia velvollisuuksia tai kielletään tietty käyttäytyminen.

² PolL 19 §:n 2 momentin 1 virkkeen soveltamisen edellytyksenä taas on, että teko, jonka henkilön katsotaan aikovan tehdä, on rikos. PolL 19 §:n 1 ja 2 momenttien säännöksiä vertaillaan keskenään jälj. s. 81. Jo tekstistä lausutusta ilmenee, että niiden soveltamisalat menevät suurelta osalta päällekkäin.

Kiinniotamisesta ja lyhytaikaisesta vapaudenriistosta yleensä on olemassa

PolL 19 §:n 1 momentin sanamuoto on eräässä mielessä ristiriidassa säännöksen sijoituksen kanssa. Sanamuodon mukaan poliisilla on valta toimia, kun henkilö meluamalla tai *muutoin* käyttäytymisellään aiheuttaa välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Tämän mukaan siis minkälainen yleistä järjestystä tai turvallisuutta välittömästi vaarantava käyttäytyminen tahansa muodostaa lainkohdan tarkoittaman tosiseikaston (*tulkintavaihtoehto I*). Tämä merkitsee sitä, että PolL 19¹ §:n sisältämän normin vaikutus on varsin yleinen: aina kun henkilö *käyttäytymisellään* aiheuttaa välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, häneen voidaan (ellei muu normi tätä estä) kohdistaa jokin PolL 19¹ §:n tarkoittama reaktio. Tällöin PolL 19¹ § kattaisi esim. PolL 18 ja 20 §:n tarkoittamat tilanteet silloin, kun henkilöt niissä vaarantavat yleistä järjestystä tai turvallisuutta,³ ja kohoaisi siis vaikutukseltaan ympärillään olevien säännösten yläpuolelle.

Toinen mahdollisuus PolL 19¹ §:n tulkitsemiselle olisi (*tulkintavaihtoehto II*), että katsottaisiin sen koskevan meluamista ja yleensäkin »sen tapaista» käyttäytymistä. Tällöin sana »meluamalla» ei siis osoittaisi yksinomaan yhtä tekemuotoa, vaan viittaisi samalla siihen, *minkälainen muu* käyttäytyminen voi olla lainkohdan soveltamisen edellytyksenä. Meluamisesta kaukana olevat tekemuodot jäisivät lainkohdan tarkoittaman tosiseikaston ulkopuolelle. Tämä merkitsisi lainkohdan suppeampaa tulkintaa.

Perustan luomiseksi tulkinlalle on välttämätöntä tutkia, miten säännöksen sanamuoto syntyi.

Poliisin järjestelykomitean ehdotuksessa PolL 19¹ §:ää vastaava kohta (ehdotuksen 14¹ §) kuului näin: »Järjestyksen ylläpitämiseksi on poliisilla oikeus tilapäisesti ottaa kiinni henkilö, joka käyttäytymisellään

Koschitzin tuore monografia, joka sisältää myös (s. 221—245) vertailevan katsauksen eri valtioiden oikeusjärjestyksiin. Siinä mainitaan muut Pohjoismaat, mutta ei Suomea. Vrt. myös *Springer* s. 142—144. Pohjoismaisesta kirjallisuudesta ks. erityisesti *Petrén* s. 8—25 ja 300 sekä *Allmän polislära* s. 119—124.

³ PolL 20 § voi ilmeisestikin tulla sovellettavaksi muulloinkin; puhutaanhan siinä nimenomaan myös *yksityisestä* rauhasta. Sen sijaan on vaikeampi asiaan lähemmin perehtymättä sanoa, saattaako PolL 18 § tulla sovellettavaksi muulloin kuin silloin, kun yleistä järjestystä tai turvallisuutta (PolL:n tarkoittamassa merkityksessä) on katsottava vaarannettavan. Tämä riippuu siitä, miten lainkohdan sanat »epäjärjestystä syntyy tai liikenne estyy» tulkitaan.

aiheuttaa välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle.» Ainoa perustelu tälle säännökselle (ja eräille muillekin) oli, että poliisilla tuli olla tehtävänsä varten käytettävissä tehokkaita keinoja, jotta se pystyisi mahdollisimman menestyksellisesti ylläpitämään järjestystä ja vastustamaan rikollisuutta. Päähuomio kiinnitettiin siis riittävien seuraamusten luomiseen, ei toimivallan perustavan tosiseikaston kuvaamiseen. Tämän ohella viitattiin Ruotsin yleiseen poliisiohjesääntöön, jonka todettiin sisältävän samantapaisia säännöksiä.⁴

SisM:n poliisilakiehdotuksessa säännös (ehdotuksen 17¹ §) oli asiallisesti samansisältöinen kuin poliisin järjestelykomitean mietinnössä.⁵

Laintarkastuskunta ehdotti säännökselle seuraavan sanamuodon: »Poliisimiehellä on oikeus tilapäisesti ottaa kiinni henkilö, joka *meluamisellaan* (kurs. tässä) tai muutoin käyttäytymisellään aiheuttaa välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.» Mitään perusteluja sanamuodolle ei esitetty; laintarkastuskunta ilmoitti vain ehdottavansa lainkohdan täsmentämistä »varsinaisia asiallisia muutoksia esittämättä».⁶

Hallituksen esityksessä säännös oli jo lopullisella paikallaan (19¹ §). Sen sanamuoto oli kuitenkin jonkin verran poikkeava: »Poliisimiehellä on oikeus tilapäisesti ottaa kiinni henkilö, joka meluamisellaan tai muu-

⁴ Ks. *Kom. miet.* 1958: 15 s. 17—18 ja 23. — Ruotsin *Allmän polisinstruktion* 4 juni 1948 (nr. 331) § 12, johon komitea viittasi, sisälsi ensimmäisenä virkkeenä seuraavan säännöksen: »Om det för att upprätthålla allmän ordning är nödvändigt, har polisman att tillfälligt omhändertaga den vars uppträdande innefattar ett störande av eller en omedelbar fara för ordningen.»

Tämä ohjesääntö kumottiin vuonna 1964 (KM:ts *polisinstruktion* 13 nov. 1964 nr 764). Nykyisessä ohjesäännössä (KM:ts *polisinstruktion* 3 dec. 1965) edellä siteerattua vastaava säännös (19¹ §) kuuluu: »Om det är nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning, skall polisman tillfälligt omhändertaga den som genom sitt uppträdande stör ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna.»

⁵ Sekä Poliisin järjestelykomitean mietinnössä (s. 18) että *SisM:n poliisilakiehdotuksessa* (s. 3) viitattiin perusteluissa myös kumottavaksi ehdotetun RVA 21 §:n jälkiosaan. Tämä kuului seuraavasti: »Jos joku muuten häiritsee yksityistä tai yleistä rauhaa meluamalla tai väkivaltaisuuksella eikä, käskyn saatuaan, siitä herkeä, olkoon silloinkin lupa käyttää tarpeellista väkivaltaa hänen poistamiseksi.» Viittaukset tähän säännökseen tehtiin puhuttaessa ns. rauhanhäiritsijöistä, joilla tarkoitettiin lähinnä yksityisalueilla toisia häiritseviä henkilöitä. PoL 21 §:ään sittemmin tulneiden säännösten katsottiin siten vastaavan RVA 21 §:n jälkiosaa. Tosiasiassa RVA 21 § kuitenkin koski häirion aiheuttamista myös yleisillä alueilla ja nykyinen PoL 19¹ § peittää osan aikaisemmasta RVA 21 §:n sovellutusalueesta.

⁶ *Laintarkastuskunnan* lausunto n:o 6/1962 s. 16 sekä liitteenä olevan lakitekstin 18 §. — Mahdollista on, että meluamisen mainitseminen erityisenä tekemuotona johtui tavalla tai toisella silloin voimassa olleesta RVA 21 §:stä.

toin käyttäytymisellään aiheuttaa välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.» Uusia perusteluja ei esitetty.⁷

Lakivaliokunnan lausunnossa laki- ja talousvaliokunnalle nähtiin 19 §:n merkitys seuraavasti: »Lakiehdotuksen 19 §:ssä on määritelty poliisin oikeus puuttua asiaan sellaisessa tilanteessa, jossa jonkun henkilön turvallisuus on vaarassa toisen lausumien uhkauksien tai uhkaavan käyttäytymisen johdosta taikka jossa joku muuten aiheuttaa välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Sellainen teko, jolla vaara järjestykselle tai turvallisuudelle aiheutetaan, ilmaisee tekijässään piittaamattomuutta siitä häiriöstä ja kiusasta, minkä hänen käyttöksensä toisille läsnäolijoille aiheuttaa. Esimerkkinä sellaisesta käyttäytymisestä voitaneen mainita tahallinen kulkutien sulkeminen ovelle tai kapealla jalkakäytävällä. Tuollainen käytös, vaikka sitä ei voitaisi katsoa rikokseksi, on kuitenkin vallatonta, ja poliisilla pitää olla oikeus estää se. Mikäli asia voidaan poliisin välittömällä asiaan puuttumisella lopullisesti hoitaa niin, ettei asiassa jouduta lainkaan nostamaan syytettä, poliisin voidaan katsoa toimineen mallikelpoisella tavalla.» Tämän mukaisesti valiokunta ehdotti, että 19 §:n 1 mom. laadittaisiin esim. seuraavasti: »Poliisimiehellä on oikeus paikalta poistaa tai ottaa kiinni ja tilapäisesti pitää säilössä henkilö, joka meluamalla tai muutoin vallottomalla käytöksellä aiheuttaa välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.»⁸

Laki- ja talousvaliokunta omaksui mietinnössään hyvin samantapaisen kannan kuin hallituksen esityksessä eikä määritellyt oikeustoisuuskastoa siten kuin lakivaliokunta oli ehdottanut. Laki- ja talousvalio-

⁷ Ks. HE N:o 130 s. 4, Asiak. III:1, 1964 vp.

⁸ *Lakivaliokunnan lausunto* N:o 2, Ltvn N:o 19 s. 16, HE N:o 130 (1964 vp.), Asiak. III:2, 1965 vp. — Laki- ja talousvaliokunta oli pyytänyt lakivaliokunnan lausuntoa erityisesti niiden huomautusten johdosta, joita professorit *Inkeri Anttila* ja *Bo Palmgren* olivat laki- ja talousvaliokunnalle antamissaan asiantuntijalausunnoissa esittäneet. Ks. em. miet. s. 13. Nämä lausunnot olivatkin perusteellisimpia valiokunnan saamista; molemmissa käsitellään myös esityksen 19 §:ää. Anttila ehdotti 19 §:n 1 momentin säännöksen kokonaan poistettavaksi niin, että 19 §:n mukaan olisi kiinniottaminen ja säilössä pitäminen ollut mahdollista ainoastaan silloin, kun oli pelättävissä henkilön syyllistyvän rangaistavaan tekoon, ja tällöinkin olisivat hänen ehdotuksensa mukaan tulleet kysymykseen vain eräät raskaammanlaatuiset rikokset (*Asiantuntijalausunto* II s. 1—3). Palmgrenin lausunnossa ehdotettiin tällä kohtaa vain erästä sanamuodollista korjausta (*Asiantuntijalausunto* s. 5). Molemmat tässä mainitut lausunnot sisältyvät monistettuina laki- ja talousvaliokunnan asiakirjoihin.

Laki- ja talousvaliokunnan sekä lakivaliokunnan pöytäkirjoissa ei ole mitään argumentteja omaksuttujen sanamuotojen tai hallituksen esitykseen tehtyjen muutosten osalta, vaan ne sisältävät yksinomaan merkintöjä siitä, mitä asioita on käsitelty ja keitä asiantuntijoita kuultu.

kunnan hyväksymä 19¹ §:n sanamuoto oli sama, jollaisena lainkohta sittemmin tuli hyväksytyksi.⁹

Selostetut ehdotukset PolL 19¹ §:n sanamuodoksi voidaan nyt esillä olevasta tarkastelukulmasta jakaa kolmeen ryhmään:

1) Säännöksessä olisi yksinkertaisesti ilmaistu sen koskevan yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vastaista *käyttäytymistä* ilman mitään lisämääreitä. Tällä kannalla oli Poliisin järjestelykomitea, jonka ehdotus oikeastaan on käänös Ruotsin oikeudesta.

2) Säännös tuli koskemaan *meluvaa ja muuta* yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vastaista *käyttäytymistä*. Tätä (myös lakiin hyväksytyksi tullutta) sanamuotoa ehdotettiin alunperin laintarkastuskunnan lausunnossa sekä sen jälkeen hallituksen esityksessä ja laki- ja talousvaliokunnan mietinnössä.

3) Lakivaliokunnan ehdotuksen mukaan säännös olisi koskenut *meluvaa ja muuta vallatonta* käyttäytymistä.

Neljännän vaihtoehdon muodosti säännöksen asiasisällön hylkääminen kokonaan eli lainkohdan tarkoittaman vallan antaminen poliisille vain niissä tapauksissa, joissa oli kysymyksessä rikosten estäminen.

Lainkohdan sanamuotoa tulkittaessa on riidatonta, että viimeksi mainittu vaihtoehto tuli eduskunnassa hylätyksi.¹⁰ Tämä ilmenee selvästi myös 19 §:n rakenteesta: 1 momentti koskee (yleensä) yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä, 2 momentti taas rikosten ennakolta ehkäisemistä.

Edellä numerolla 3 merkitty vaihtoehto oli esillä varsinaisesti vain lakivaliokunnan lausunnossa. Tältä osin ei lakivaliokunnan ehdotus tullut hyväksytyksi eikä sen ehdottamaan sanamuotoon ole nähdäkseni tarpeen puuttua lähemmin. Kahta ensin mainittua vaihtoehtoa ei asiakirjojen mukaan näy punnitun keskenään oikeastaan missään vaiheessa.

Lain valmistelussa ei näin ollen mikään puolla sitä, että PolL

⁹ *Ltv.m. N:o 19 s. 6, HE N:o 130 (1964 vp.), Asiak. III:2, 1965 vp.* Säännöksen perusteluista ks. s. 2. Suuri valiokunta yhtyi tässä kohden, niin kuin yleensä muutenkin, laki- ja talousvaliokunnan mietintöön. (Ainoa suuren valiokunnan hyväksymä muutos koski varsin vähäistä poikkeamaa PolL 9 §:n 1 momenttiin). Ks. *Suurvm. N:o 152.*

¹⁰ Näin voidaan hyvällä syyllä sanoa sen vuoksi, että asia oli *Anttilan* asiantuntijalausuntojen pohjalta eduskunnassa painokkaasti esillä. Ks. erityisesti lakivaliokunnan lausunto, *Ltv.m. n:o 19 s. 16* (sekä myös s. 2), *HE N:o 130 (1964 vp.), Asiak. III:2, 1965 vp.*

19¹ §:ää olisi po. kohdalta tulkittava toisin kuin sanamuotonsa mukaisesti. Tämä viittaisi näin ollen vahvasti tulkintavaihtoehtoon I (edellä s. 68) hyväksymiseen. Käsitykseni mukaan tälle kannalle onkin asetettava, sillä sitä tukevat myös käytännölliset syyt ja säännöksen nähdäkseni järkevä tarkoitus.

Tehokkaassa poliisitoiminnassa ei voitane välttää sitä, että vallan *äärirajat* määritellään verraten väljästi. Meillä, samoin kuin esikuvana Suomen oikeusjärjestykselle olleissa valtioissa, tämä on tapahtunut vanhastaan käyttämällä vallan edellytyksenä olevaa tosiseikastoa kuvattaessa hyväksi ilmaisua yleinen järjestys ja turvallisuus. Kun koko poliisilainsäädäntö rakentuu suurelta osalta tämän termikompleksin varaan, ei sitä periaatteellisista syistä ole aihetta kaihtaa silloinkaan, kun on kysymys henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvista toimenpiteistä. Anttilan eduskunnan laki- ja talousvaliokunnalle antamassa asiantuntijalausunnossa tehty huomautus siitä, että järjestys-sanaa (PolL 19¹ §:ssä) voidaan lakia sovellettaessa tulkita varsin laajasti, pitää sellaisenaan varmasti paikkansa.¹¹ Toisaalta poliisitoiminnan tavoitteena on suojella esim. järjestyshäiriön kohteeksi joutuvia. Jos poliisin toimivallan lähtökohtaiset rajat asetetaan kovin ahtaiksi, jää hallintoalamaisien nauttima suoja vastaavasti vähäisemmäksi. Kun meluaminen, päihytyneitten käyttäytyminen (josta on erityissäännöksiä PolL 20 §:ssä) jne. eivät ole ainoita — vaikka käytännössä varmasti usein esiintyviä — häiriön aiheuttamistapoja, lisää PolL 19¹ §:n kaltainen yleissäännös poliisin mahdollisuuksia täyttää sille asetettu tehtävä. On sitä paitsi huomattava, että vaikka PolL 19¹ § ehdotetulla tavalla tulkittuna antaa mahdollisuuden torjua ilmenemismuodoltaan minkälaisia vaaran aiheuttamistapoja tahansa, ei sitä kuitenkaan voida soveltaa *asteeltaan* vähäiseen vaaraan. Tähän näkökohtaan ei eduskuntakäsittelyn aikana juuri kiinnitetty huomiota, osaksi siitä syystä, ettei hallituksen esitykseen sisältynyt sittemmin PolL 12³ §:ään otettua säännöstä.¹² PolL 19¹ §:n

¹¹ Ks. Anttila, Asiantuntijalausunto II s. 1. Vrt. myös sama, Asiantuntijalausunto I s. 2.

¹² Ks. Ylösjoki, Muistio s. 6. — Toimivaltanormin väljyys riippuu luonnollisesti paitsi siitä, miten oikeustositseikasto määritellään, myös siitä, miten laajat reaktiomahdollisuudet annetaan tosiseikaston täyttymisen varalle. Tässä suhteessa olen Anttilan (Asiantuntijalausunto II s. 1) kanssa samaa mieltä siitä, että sallittujen toimenpiteitten laatu ja mm. kesto aika olisi ilmaistava säännöksissä mahdollisimman tarkasti. Ks. PolL 22² §.

tulkitseminen siten, että sitä saadaan periaatteessa soveltaa kaikenlaatuisiin vaaran aiheuttamismuotoihin, on mielestäni edelleen sopusoinnussa PolL 11 §:n ja KunL 12 §:n kanssa. Nämä sallivat riidattomasti kaikkien vaaran aiheuttamistapojen torjumisen abstraktisella tasolla. Nähdäkseni on luontevaa, että määrättäessä poliisimiehen toimivalta konkreettisessa tilanteessa hyväksytään sama lähtökohta.

Tarkasteltaessa poliisilakia kokonaisuutena on outoa, että PolL 19¹ §:n kaltainen häiriötä tuottavaa käyttäytymistä koskeva yleissäännös on sijoitettu erilaisten spesiaalisäännösten väliin 2 luvun keskivaiheille. En kuitenkaan pidä tätä osoituksena siitä, että säännöstä olisi tulkittava toisin, vaan osoituksena lain systematiikan epäjohdonmukaisuudesta.¹³

Vielä voitaisiin väittää, että PolL 19¹ §:n sisältämä luettelo kysymykseen tulevista toimenpiteistä (paikalta poistaminen, kiinniottaminen, tilapäinen säilössä pitäminen) viittaisi siihen, että säännöksellä on tarkoitettu torjua tietyn tyyppisiä ilmiöitä: sellaisia, joihin luetelluilla reaktiotavoilla voidaan vaikuttaa.¹⁴ Tähän voidaan vastata ensinnä, että säännöksestä kyllä luultavasti tuli laaja-alaisempi kuin mitä lainsäädäntövaiheessa huomattiin, mutta tämä on vain seurausta siitä, ettei sen sisältöä joka suhteessa perusteellisesti pohdittu. Sitä paitsi ei lainkohdassa oleva luettelo sallituista reaktiotavoista ole täydellinen. Tästä ja eräistä muista säännöksistä voidaan päätellä, että myös käskyjä voidaan käyttää vaaran torjumiseksi.¹⁵ Lisäksi — vaikka PolL 19¹ §:n soveltamismahdollisuudet olisivat näennäistä rajoitetummat sen vuoksi, etteivät sen tarjoamat *reaktiomuodot* sovellu kaikkiin tapauksiin — ei

¹³ Poliisilain 2 luvusta voidaan osoittaa useita muitakin systemaattisia epäjohdonmukaisuuksia. PolL 12 §:ssä 1 ja 3 momentit liittyvät toisiinsa, kun sen sijaan niiden välissä oleva 2 momentti ei kuuluisi tähän pykälään eikä poliisimiesten velvollisuuksia koskevana edes tähän lukuun. PolL 13 §:n 2 momentti ei liity saman lainkohdan 1 momenttiin sen läheisemmin kuin monet muut PolL:n säännökset. Luonnollista olisi ollut erottaa 1 momentti (jos se yleensä on laissa tarpeellinen) omaksi pykäläkseen. PolL 13² §:llä ja PolL 15 §:llä on tiettyä yhteyttä keskenään, mutta niiden välissä on aivan eri asiaa koskeva PolL 14 §. PolL 19² §:n 2 virke ei liity saman momentin 1 virkkeeseen. Viimeksi mainittu antaa tietyn asteisen vallan rikosten torjuntaan, kun sen sijaan 2 virke ilmaisee itsenäisen periaatteen siitä, että joissakin tapauksissa saadaan puuttua myös vaaran objektina olevan henkilön vapauteen.

¹⁴ Jos esim. joku *laiminlyönnillään* antaa omaisuutensa (tontilla kaatamallaan oleva puu) tuottaa vaaraa, ei tämä vaara ole poistettavissa ottamalla asianomainen kiinni tms.

¹⁵ Ks. lähemmin IV luku s. 143—148.

tämä osoita, että myös tosiseikaston määrittely olisi tulkittava jollakin tavoin sanamuotoa suppeammin. Esteen säännöksen soveltamiselle voi toisin sanoen asettaa myös sallittujen reaktiotapojen rajallisuus.

Ymmärrän näin ollen PolL 19¹ §:n sisältämän sanan »käyttäytyminen» niin, että se tarkoittaa kaikenlaatuista ihmisen käyttäytymistä.¹⁶ Se kattaa sekä teot että laiminlyönnit. Henkilön, joka teon tekee, ei tarvitse olla rikosoikeuden tarkoittamassa mielessä syyntakeinen, vaan PolL 19¹ § tarjoaa mahdollisuuden torjua esim. mielvikaisten ja lasten häiriötä tuottavan käyttäytymisen. Tätä kannanottoa ei voitane perustella erityisemmin esim. lainsäädäntöasiakirjoihin viitaten. Se lienee kuitenkin lainkohdan luonnollinen tulkinta, koska siinä ei ole tässä suhteessa mitään rajoituksia. Poliisihallinnossa on yleensäkin periaatteena, että vallan käyttöä voidaan kohdistaa myös rikosoikeudellisesti syyntakeettomiin. Periaate seuraa siitä, että kysymys ei ole asianomaisen rankaisemisesta, vaan ulkopuolisten suojelemisesta, mikä saattaa olla tarpeen esim. alaikäisten tekoja vastaan.¹⁷ Ulkopuolelle lainkohdan sovel-lutusalaa jäävät siten vain esineistä sinänsä aiheutuvat sekä luonnon-tapahtumien aikaansaamat vaarat.

Käyttäytymisen, jotta se toteuttaisi PolL 19¹ §:n ilmaiseman tosi-seikaston, tulee aiheuttaa välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Suojattava oikeustila on näin ollen ilmaistu poliisi-oikeuden keskeisellä termikompleksilla »yleinen järjestys ja turvalli-suus». Joko yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantaminen riit-tää.

Sanalla vaarantaminen olisi kirjaimellisesti ymmärrettävä, ettei yleistä järjestystä tai turvallisuutta ole vielä »rikottu».¹⁸ Tämän ilmai-

¹⁶ Edelleen käy säännöksestä selvästi ilmi, että se antaa valtaa vain sitä henkilöä kohtaan, joka omalla käyttäytymisellään aiheuttaa vaaraa. — Probleemaa poliisin vallankäytön oikeasta adressaatista tarkastellaan jäljempänä yleisesti esitysajaksossa V/3.

¹⁷ Ks. *Drews-Wacke* s. 207—208 ja 217—219, *König* s. 325—333, *Nölle-Werner* s. 99—100, *Schiedermair* s. 157—159 ja *Stottmann* s. 202.

Vastustaessaan eduskuntakäsittelyn aikana PolL 19¹ §:n ottamista lakiin Anttila piti myös tilapäisessä mielenhäiriössä olevia ym. henkilöitä koskevia säännöksiä tarpeettomina poliisilaissa (Asiantuntijalausunto II s. 1—3). Ymmärrän hänen lausuntonsa kuitenkin siten, että hän katsoi hallituksen esityksen 19¹ §:n tarkoittavan myös mielisairaita ym. Heihin kohdistuvista toimenpiteistä on myös erityislainsäädäntöä. Anttila viittasi lausunnossaan erityisesti Mieli-sairasL 23 §:ään.

¹⁸ Vrt. edellä s. 33.

sun käyttäminen on luonnollista PolL 19¹ §:n preventiivisen tarkoituksen huomioon ottaen: sen nojalla poliisi voi vaaratilanteen ilmetessä toimia ennakolta. Ajateltaessa käytännön elämää on kuitenkin todennäköistä, että poliisimies useimmissa tapauksissa saapuu paikalle vasta, kun häiriötä jo on aiheutettu. PolL 19¹ § soveltuu luonnollisesti tällöinkin, koska vaarantaminen joka tapauksessa on ylittänyt poliisin toimivalta-kynnyksen ja häiriötilanne edelleen jatkuu.¹⁹ — Tässä yhteydessä on ehkä paikallaan huomauttaa vielä siitä, että uhkaaminen ja itse teko voivat, toisin kuin rikosoikeudessa, olla samanarvoisia. Vaikka uhkauksen toteuttaminen objektiivisesti katsoen olisi mahdotontakin, voidaan uhkauksella rikkoa yleistä järjestystä tai turvallisuutta, jos läsnäolevat uskovat toteuttamismahdollisuuteen ja käyttäytyvät sen mukaisesti (esim. pakokauhun syntyminen aseistetun henkilön vuoksi).²⁰

Toiminta PolL 19¹ §:n nojalla edellyttää, että yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle aiheutetaan *välitöntä* vaaraa. Tämäkin ilmaisu on käännös Ruotsin vastaavasta säännöksestä, mutta se kuvastaa Suomenkin poliisihallinnon yleistä periaatetta siitä, ettei hallintoalamaisten käyttäytymiseen saa puuttua tarpeettoman aikaisin.²¹

Edellä sanotun lisäksi on PolL 19¹ §:n soveltuvuutta johonkin tilanteeseen harkittaessa otettava huomioon, että se on yleissäännös, jonka lain tasoiset spesiaalisäännökset voivat syrjäyttää.

PolL 19¹ § mainitsee *expressis verbis* kysymykseen tulevana toimenpiteinä 1) paikalta poistamisen, 2) kiinniottamisen ja 3) tilapäisen säilytyksen.

Poliisin järjestelykomitean ehdotuksessa (s. 23) ainoana kysymykseen tulevana toimenpiteenä oli *tilapäinen kiinni ottaminen*. Sama sanamuoto säilyi eduskuntakäsittelyyn saakka. *Ylösjoki* ehdotti (Muistio s. 6), että

¹⁹ Itse asiassa PolL 19¹ § on tältä kohden huono käännös Ruotsin oikeudesta. Siellä v. 1948 poliisiohjesäännössä (ks. edellä s. 69) mainittiin nimenomaan ensin järjestyksen häiritseminen ja sen jälkeen sen välitön vaarantaminen. Samoin on asia nykyisin voimassa olevan ohjesäännön mukaan (*»genom sitt uppträdande stör ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna»*).

²⁰ Uhkauksella tehdä jotakin ei toisin sanoen voida ainoastaan vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta, vaan myös rikkoa sitä. Uhkaaminenkin on »käyttäytymistä», jonka merkitys PolL 19¹ §:n näkökulmasta on arvosteltava sen mukaisesti, mitkä sen seuraukset ovat tai todennäköisesti voivat olla. — Jotkut uhkaukset, esim. lasten esittämät, voivat toisaalta luonnollisesti olla täysin merkityksettömiä.

²¹ Ks. jälj. esitysjakso V/2 sekä *Sjöholm* s. 185.

paikalta poistaminen mainittaisiin lievempänä keinona ennen kiinniottamista. Samalla kannalla oli myös *Palmgren* (Asiantuntijalausunto s. 5), joka sitä paitsi kiinnitti huomiota siihen, että kiinniottamisella yleensä tarkoitetaan toimintaa vain itse kiinniottamishetkellä eikä sen jälkeistä aikaa, minkä vuoksi olisi puhuttava oikeudesta ottaa kiinni ja tilapäisesti pitää säilössä. Laki- ja talousvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (s. 16) *lakivaliokunta* omaksuikin nämä muutosehdotukset. Tältä osin PolL 19¹ § sai lakivaliokunnassa lopullisen muotonsa. Mitään perusteluja ei valiokunta muutoksilleen esitä.

Laki- ja talousvaliokunta noudatti reaktiotapojen osalta lakivaliokunnan ehdotusta. Sen mietintöön (s. 2) sisältyy seuraava mielenkiintoinen perustelu: »...kun... kiinniottaminen ja tilapäisesti säilössä pitäminen ei aina ole tarpeen, voi olosuhteista riippuen olla riittävää, että ko. henkilöä kehoitetaan poistumaan tai hänet poistetaan paikalta. Tämän mukaisesti on 1 momentin sanamuotoa muutettu... Lainkohtaa sovellettaessa on otettava huomioon 12 (15) §:n säännökset.»

PolL 19¹ §:ää täydentää lain 22² §, jonka mukaan kiinni otettu henkilö on viivytyksettä toimitettava kuulusteltavaksi. »Häntä saa pitää säilössä vain niin kauan, kuin on tarjona vaara, että hän vielä ryhtyy häiritsemään järjestystä tai rauhaa taikka vaarantamaan turvallisuutta, kuitenkin enintään yhden vuorokauden ajan.»

Ennen henkilöön kohdistuvia fyysisiä toimenpiteitä poliisimiehen on yritettävä — mikäli mahdollista — kehotuksin ja käskyin saada hänet lopettamaan vaaraa aiheuttava toimintansa. *Laki- ja talousvaliokunnan* edellä siteeratut perustelut henkilön poistamisesta paikalta osoittavat, että tarkoituksena oli ilmaista sallitut toimenpiteet hieman toisin, kuin mitä PolL 19¹ §:n saama sanamuoto kirjaimellisesti luettuna osoittaa. Tarkoituksena oli sanoa, että kysymykseen voi tulla myös kehoitus poistua paikalta eli tässä esityksessä käytetyn terminologian mukaisesti oikeastaan *käsky*. Näin ollen on nimenomaan ilmaistu valiokunnan kantana, ettei PolL 19¹ §:n luettelo kysymykseen tulevista reaktiomuodoista ole tyhjentävä. Samaan tulokseen tullaan myös PolL 12¹ §:ää soveltamalla, koska tämän lainkohdan mukaan poliisiin »tulee ensikädessä neuvoin, kehoituksin ja käskyin pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta». Valiokuntien mietinnöissä on vielä harvinaisen painokkaasti huomautettu velvollisuudesta noudattaa PolL 12 §:ää.²²

²² Ks. *Ltv.m. N:o 19* s. 2 ja 16 (lakivaliokunnan lausunto), HE N:o 130 (1964 vp.), Asiak. III: 2, 1965 vp. — PolL 12¹ §:n merkityksestä ks. lähemmin jälj. s. 164—186.

3. PolL 19 §:n 2 mom:n 1 virke

»Poliisimiehellä on myös oikeus ottaa kiinni ja tilapäisesti pitää säilössä henkilö, jonka lausumista uhkauksista tai muusta käyttäytymisestä voidaan päätellä todennäköisesti syyllistyvän rikokseen.»

Tämän säännöksen voitaisiin ehkä katsoa kuuluvan rikos- tai rikosprosessioikeuden alaan. Monet rikokset ovat kuitenkin laadultaan sellaisia, että niiden tekeminen samalla loukkaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Säännöksen lyhyt kommentointi näyttäisi myös sen ja PolL 19 §:n 1 momentin välisen yhteyden selventämiseksi olevan paikallaan.

Poliisin järjestelykomitean ehdotuksessa esillä olevaa vastaava säännös (14² §) kuului: »Kiinniottamiseen olkoon poliisilla myös oikeus, jos sellainen toimenpide on tarpeen laissa rangaistavaksi julistetun teon estämiseksi.»¹

Lain säätämisen myöhemmissä vaiheissa keskittyi keskustelu kysymykseen, oliko kiinniottaminen ym. sallittava aina, kun henkilö on aikeissa tehdä rikoksen, vai tuliko säännöksen sovellutusala nimenomaisesti rajoittaa raskaammanlaatuisiin rikoksiin. Jälkimmäistä vaihtoehtoa puolsivat *Anttila* ja *Palmgren* eduskunnan laki- ja talousvaliokunnalle antamissaan asiantuntijalausunnoissa sekä myös *Ylösjo*ki.²

Rajoittavaa rikosten luetteloa ei kuitenkaan otettu lakiin. Perustelut eduskunnan kannanotolle ilmenevät lähinnä *lakivaliokunnan* seuraavasta lausunnosta: »Valiokunnan saaman tiedon mukaan on tämän asian yhteydessä esitetty sellainen ajatus, että poliisin oikeus ottaa kiinni henkilö, joka on uhkaillut rikoksen tekemisellä, olisi rajoitettava vain joko rikoksiin, joista seuraa 2 vuoden vankeutta ankarampi rangaistus, tai laissa erikseen lueteltaviin, henkeen tai terveyteen kohdistuviin tahi määrättyssä rikoslain luvussa rangaistaviksi säädettyihin rikoksiin. Näin menettellen koko säännös menettäisi käyttökelpoisuutensa. *Poliisimies ei avunpyynnön tapahtuessa voi lakikirja kädessä tutkia, missä rikoslain luvussa rangaistavaksi säädetyn rikoksen rauhanhäiritsijä on uhannut*

¹ Ks. *Kom.miet.* 1958: 15 s. 17—18 ja 23. Tämäkin säännös omaksuttiin (ei tosin sanataarkasti kääntäen) Ruotsista, jossa se silloin oli seuraavassa muodossa: »Omhändertagande skall även ske, där det eljest erfordras för att avvärja straffbelagd gärning, mot vilken polisman är pliktig att ingripa.» Näin *Allmän polisinstruktion* 4 juni 1948 (nr 331) § 12¹. Nykyään Ruotsin vastaava säännös on muuten suunnilleen samassa muodossa, mutta viimeinen sivulause on jätetty pois (*KM:ts polisinstruktion* 3 dec. 1965 § 19).

² Ks. *Anttila*, Asiantuntijalausunto II s. 2—3, *Palmgren*, Asiantuntijalausunto s. 5 ja *Ylösjo*ki, Muistio s. 6.

tehdä ja miten ankara rangaistus siitä on säädetty (kurs. tässä). Poliisin toimintaoikeutta ei voida myöskään saattaa tilanteen jälkikäteen tapahtuvan oikeudellisen tutkimuksen tuloksesta riippuvaksi. Poliisin on käytännön tilanteissa usein ensin toimittava, sitten suoritettava tutkimukset. Edellä 12 §:n kohdalla ehdotettu yleissäännös kieltää virkavallan käytön tarpeettomasti ja kansalaisten perusoikeuksia loukkaavalla tavalla.»³

PolL 19² §:n 1 virke soveltuu, niin kuin edellä olevasta on käynyt ilmi, periaatteessa *kaikenlaisten* rikosten ehkäisemiseen. Rikos on tässä ymmärrettävä muodollisen kriteerin mukaan määräytyvän: kaikki rangaistuksen alaiseksi säädetyt teot (suhtautuminen) ovat rikoksia. Kun käytännön toiminnassa kuitenkin on otettava huomioon mm. PolL 12³ §:stä ilmenevä kohtuullisuusvaatimus, ei esim. kiinniottaminen voi aivan vähäpätöisissä asioissa tulla kysymykseen. Samoin on asianlaita, ellei rikoksen tekemistä voida jossakin tapauksessa ehkäistä kiinni ottamisella.

PolL 19² §:n 1 virkkeen sanamuotoa harkittaessa esiintyneet mielihäpe-erot perustuvat siihen, että toiset kiinnittivät enemmän huomiota poliisin toiminnan *tehokkuuteen* (mikä samalla merkitsee parempaa suojaa vaaraan joutuneelle henkilölle), toiset taas *poliisin toiminnan kohteena olevan henkilön oikeussuojaan*. Lakivaliokunnan siteeratussa perustelussa edellinen näkökohta on sattuvasti tuotu esiin. Jälkimmäistä taas painotti erityisesti *Anttila* (Asiantuntijalausunto II s. 2). Perimmältään ei näiden asennoitumisten välillä ole ristiriitaa. Molemmat pyrkivät siihen, että hallintoalamaisten oikeuspiiri olisi mahdollisimman hyvin suojattu sekä toisten hallintoalamaisten että virkamiesten taholta uhkaavilta oikeudenloukkauksilta. Erimielisiä oltiin lähinnä siitä, minkälaisen säännöksen avulla saavutettaisiin optimaalinen tulos.

On todennäköistä, että käytännössä PolL 19² §:n 1 virkkeen säännöstä tullaan soveltamaan juuri sellaisten rikosten torjumiseksi, joita lain valmistelussa lähinnä ajateltiin: pahoinpitelyjen, vahingontekojen jne.

Lakivaliokunta perusteli kantaansa mm. sillä, ettei poliisin toimintaoikeutta voida saattaa tilanteen jälkikäteen tapahtuvan oikeudellisen tutkimuksen tuloksesta riippuvaksi. Tämän perustelun ei pidä antaa johtaa harhaan. Poliisimiehen harkinta ei ole lopullinen; hänen menettelynsä voidaan myöhemmin saattaa oikeudellisen kontrollin kohteeksi (katelu, virkasytö). Jos poliisimies on ylittänyt toimivaltansa, häneen voidaan kohdistaa haitallisia seuraamuksia (rangaistus, toimesta vapaut-

³ Ks. *Ltv:n* N:o 19 s. 16 (lakivaliokunnan lausunto), HE N:o 130 (1964 vp.), Asiak. III:2, 1965 vp. Sanamuoto, jonka lakivaliokunta lainkohdalle ehdotti, tuli eduskunnassa sellaisenaan hyväksytyksi.

taminen, vahingonkorvaus). Lakivaliokunnan perustelu on ymmärrettävä niin, ettei olisi asianmukaista jättää poliisimiehen toiminnan oikeellisuutta riippuvaksi esim. siitä, miten jokin (häiriöntekijän aikoma) rikos myöhemmässä oikeudenkäynnissä rubrisoidaan.

PolL 19² §:n 1 virke koskee, paitsi laeissa, myös niitä alemman asteisissa säädöksissä kriminalisoituja tekoja. Tämä lienee itsestään selvää sen vuoksi, että niitäkin on muodollisen kriteerin mukaan pidettävä rikoksina. Tällaisia ovat siis mm. kunnallisissa poliisijärjestyksissä ja PolL 11 §:n nojalla annetuissa poliisisäädöksissä kielletyt teot, koska niiden rikkomisen varalta säännönmukaisesti asetetaan rangaistuksen uhka.

Sananomukaisesti luettuna PolL 19² §:n 1 virke tarkoittaisi vain rikollisia tekoja, joiden täytäntöönpanotointa ei vielä ole aloitettu. Kun säännöksen rationa on kuitenkin estää rangaistuksen alainen käyttäytyminen, voi poliisimies suoranaisesti tämän säännöksen nojalla myös keskeyttää jo aloitetun täytäntöönpanotoimen loppuun suorittamisen. Jos täytäntöönpanotoimi on suoritettu loppuun, määräytyy valta ottaa tekijä kiinni (ja pidättää hänet) rikosprosessioikeuteen kuuluvien säännösten mukaan.

Aikaisemmassa kirjoitetussa oikeudessa ei ollut säännöstä, jonka nojalla poliisilla olisi ollut kaikissa tapauksissa valta keskeyttää täytäntöönpanotoimen loppuun suorittaminen. Epäilemättä tällaisen valan olemassaoloa on kuitenkin pidetty itsestään selvänä, joten poliisilaki ei ole tässä suhteessa aikaansaanut mitään aineellista muutosta.

Rikosprosessuaaliset säännökset kiinniottamisesta ja pidättämisestä näyttävät edelleenkin varsin puutteellisilta. RVA:n säännöksissä on lähinnä kysymys vangitsemisen edellytyksistä. Jos henkilö on tehnyt teon, josta saattaa seurata ainoastaan sakkorangaistus (esim. kaupungin poliisijärjestyksen rikkominen), ei poliisimies ainakaan kirjoitetun oikeuden nojalla voi ottaa häntä välittömästi kiinni, vaikka hänet tavattaisiin verekseltään. RVA 23¹ § — johon myös poliisimies voinee nojautua — edellyttää, että teosta saatetaan tuomita vankeusrangaistus. Myöskään muut RVA:n säännökset eivät sovellu tähän tilanteeseen. Jos on epäselvyyttä asianomaisen tekijän henkilöllisyydestä, poliisimies voi tällä perusteella PolL 13² §:n nojalla ottaa hänet kiinni (vrt. myös RVA 20⁴ §). On huomattava, että PolL 15 §:n soveltaminen edellyttää vangitsemiseen oikeutetun poliisimiehen etukäteen antamaa kirjallista käskyä.⁴ Toinen epäselvä kohta näyttäisi olevan rikoksentehtäjän kiinni ottaminen myöhemmin (kun hän ei enää ole »pakosalla»; vrt. RVA

⁴ PolL 15 §:ää käsitellään lähemmin esitysjaksossa III/6.

23¹ §), vaikka rikoksesta saattaisi seurata vankeusrangaistuskin. Jos maksimirangaistus on vankeutta alle kaksi vuotta ja epäillyllä henkilöllä on vakinainen asuinpaikka, ei häntä voitane ilman muuta ottaa kiinni. Riippumatta siitä, minkälaista kannanottoa tässä esille otettuihin kysymyksiin pidetään perusteltuna, voitaneen RVA:n pidättämistä koskevista säännöksistä sanoa, etteivät ne lakiteknisesti vastaa nykyajan vaatimuksia. Johdonmukaista olisi säätää ensin kiinniottamisesta ja pidättämisestä eikä siten kuin nykyään, että valta pidättämiseen ilmenee lähinnä implisiittisesti vangitsemista koskevista säännöksistä. Sitä paitsi eräänlaista »jokamiehen pidättämisoikeutta» koskeva säännös (RVA 23¹ §) on virkamiesten valtaa koskevien säännösten keskellä. Käsitykseni mukaan tällaisten puutteiden korjaaminen tapahtuisi järkevimmin nimenomaisen esitutkintalain säätämisen yhteydessä eikä säännöksiä siten liene aiheutta sijoittaa poliisilakiin.⁵

Poliisin toiminta PolL 19² §:n 1 virkkeen nojalla perustunee käytännössä useimmiten *olettamukseen* siitä, mitä ilman poliisin asiaan puuttumista tulisi tapahtumaan.

Tähän liittyy ongelma siitä, miten on meneteltävä, jos reaali maailmassa ilmenevä teko näyttää täyttävän rikoksen tunnusmerkistön, mutta asia on epäselvä. Henkilö esim. rikko o jotakin omaisuutta. Itselle kuuluvan esineen vahingoittaminen on sallittua, vieraan omaisuuden tahallinen vahingoittaminen sen sijaan rikos. Paikalle tuleva poliisimies ei voi tietää, kenen omaisuus on. Katsoisin, että poliisimiehen velvollisuuksiin tällaisessa tapauksessa kuuluu — jos teon rangaistavuus vaikuttaa jokapäiväisen elämänkokemuksen mukaan todennäköiseltä — estää toistaiseksi teon suorittaminen. Kannanottoa on teoreettisesti hie man vaikea puolustaa; voidaan sanoa, ettei tuollaisen teon estäminen kuulu poliisin toimivaltaan eikä se sen vuoksi myöskään voi kuulua poliisimiehen velvollisuuksiin. PolL 19² §:n 1 virkkeen luoma toimivalta perustuu kuitenkin paitsi havainnoitaviin tosiseikkoihin, niihin liittyvään perusteltuun olettamukseen. Tämän vuoksi mielestäni poliisin toimivaltaan kuuluu myös sellaisen teon estäminen, joka normaalin elämänkokemuksen mukaan *näyttää* olevan rikos. Relevanteista tosiseikoista on toisaalta hankittava mahdollisimman pian tieto ja sen perusteella ehkä peruutettava suoritettut toimenpiteet. Omaksuttua mielipidettä tukee vaatimus poliisin toiminnan tehokkuudesta: vahinkojen estämiseksi (etenkin kun asianomistaja ei voi saada mitään korvausta julkisista

⁵ Esitutkintalain säätäminen on jo pitkään ollut vireillä. Ks. *Lvk.julk.* 1947: 2 ja *Kom. miet.* 1964: B 58.

varoista) saattaa olla välttämätöntä toimia hieman »ennenaikaisesti». Toisaalta on otettava huomioon teon rangaistavuuden todennäköisyys (ks. lainkohdan sanamuoto); tätä on edellä tarkoitettu puhuttaessa henkilön käyttäytymisen arvioimisesta jokapäiväisen elämänkokemuksen valossa.⁶

PolL 19² §:n 1 virkkeessä on lueteltu muuten samat reaktiomuodot kuin PolL 19¹ §:ssä, mutta paikalta poistamista ei erityisesti mainita. Syy tähän eroavuuteen ei ilmene lainvalmisteluasiakirjoista; se lienee kuitenkin pelkästään lainsäädäntötekkinen. Paikalta poistaminen lisättiin lainkohdan 1 momenttiinkin vasta eduskuntakäsittelyn aikana. Koska henkilön poistaminen paikalta on tavallisesti lievempi toimenpide kuin hänen ottamisensa kiinni ja pitämisensä säilössä, myös se PolL 12³ §:stä ilmenevän periaatteen mukaisesti voi tulla kysymykseen PolL 19² §:n 1 virkkeen säännöstä sovellettaessa. Edellytyksenä kuitenkin on, että paikalta poistaminen on tarkoituksenmukainen ja riittävä toimenpide rikoksen teon estämiseksi.

Säilössä pitämisen maksimiaika määräytyy myös PolL 19² §:n 1 virkettä sovellettaessa PolL 22² §:n mukaan.

Samalla tavoin kuin PolL 19¹ § on myös esillä olevan säännöksen maininta kysymykseen tulevista reaktiotavoista (muutenkin kuin paikalta poistamisen osalta) epätäydellinen. Toimivan poliisimiehen tulee tässäkin tapauksessa menetellä PolL 12¹ §:n mukaisesti eli siis ensin kieltää henkilöä käyttäytymästä rangaistavalla tavalla ja vasta — ellei tämä riitä — ryhtyä muuhun toimivallan käyttöön.

4. Eräitä näkökohtia PolL 19¹ §:n ja PolL 19² §:n 1 virkkeen soveltamisalasta

PolL 19¹ §:n säännöksellä ei — 2 momentin tultua hyväksytyksi sellaisena, että se kattaa kaikenlaatuiset rikokset — ole käytännössä kovin paljon itsenäistä merkitystä. Tämä seuraa siitä, että aksioomana voidaan hyväksyä väite, että lähes kaikki yleistä järjestystä tai turvalli-

⁶ Saksalaisessa oikeustieteessä on puhuttu näennäisestä vaarasta (Scheingefahr) perusteena poliisin toiminnalle ja pidetty poliisin asiaan puuttumista oikeutettuna, kun vaara ulkopuolisen silmin näyttää ilmeiseltä. Ks. *Drews-Wacke* s. 58—59, jossa on myös hyvä esimerkki tällaisesta tilanteesta sekä *Schumann* s. 18—23.

suutta vaarantavat teot on nyky-yhteiskunnassa kriminalisoitu. Sen lisäksi, mitä rikoslaissa ja muussa yleisessä lainsäädännössä on säädetty, sisältävät kaupunki- ja kauppalakunnissa voimassa olevat poliisijärjestykset säännönmukaisesti rangaistusuhan asettavan yleisklausuulin.¹ Maalaiskunnissa näitä vastaa maaseudun yleisen järjestyssäännön sisältävä asetus (MJärjS; AsK 219/28), joka tosin on poliisijärjestyksiä suppeampi ja myös jossakin määrin vanhentunut.² PolL 19¹ §:n ja PolL 19² §:n 1 virkkeen rinnakkainen sovellutusala vaihtelee näin ollen paikkakunnittain, koska yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vastaisia tekoja kriminalisoidaan osittain paikallisin säännöksin. Nimenomaan kaupunkien osalta on vaikea löytää esimerkkejä teoista, jotka olisivat yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vastaisia, mutta siitä huolimatta rikoslainsäädännön ulkopuolella. Häiriötä aiheuttava juopumus on joskus — RL 43:6 §:n tultua kumotuksi — eräs tällainen käyttäytymismuoto.

Kun molemmat esillä olevat lainkohdat sallivat samanlaiset reaktiot, eivät kriminalisoinnin laajuus ja siinä ilmenevät erot nimenomaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämistä ajatellen ole merkityksellisiä.

Vaikkei yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vastaista menettelyä ole jossakin tapauksessa kriminalisoitu, voitaisiin väittää PolL 19 §:n 2 mom:n 1 virkkeen säännöksen soveltuvan myös tähän tapaukseen seuraavasta syystä: Henkilö X käyttäytyy yleisen järjestyksen vastaisesti tavalla y. Poliisimies kieltää häntä jatkamasta menettelyään, mutta hän ei tottele. Nyt X syyllistyy rikokseen, koska toimivallan rajoissa annetun käskyn noudattamatta jättäminen on tässä tapauksessa kriminalisoitu (PolL 30 §:n 1 mom:n 1. kohta). Häneen voidaan siis soveltaa PolL 19 §:n 2 mom:n 1 virkettä.

Olennaista tällöin kuitenkin on, minkä säännöksen nojalla poliisimies voi kieltää X:ää käyttäytymästä tavalla y. Tätä valtaa ei voida perustaa PolL 19 §:n 2 mom:n 1 virkkeeseen (vaan PolL 19¹ §:ään; ks. jälj. IV luku). Kun toimivallan rajoissa on annettu kiello, soveltuu *jatkotoi-*

¹ Tällainen on myös Kaupunkiliiton hyväksymässä mallisäännössä. Ks. *Poliisijärjestyksen mallin* 12 luvun 5 §.

² PolA:n tultua voimaan on kaupunki- (ja kaupala-) kuntien erikoisasema, mitä tulee poliisijärjestyksen laatimiseen, jossakin määrin kaventunut. 1925 PolA 31 §:n mukaan poliisijärjestyksen laatiminen oli kaupungeissa pakollista, kun sen sijaan nykyään poliisilainsäädännössä ei ole asiasta mitään säännöksiä. Asia on KunL 12 §:n kaikkia kuntia koskevan yleissäännöksen varassa. Myös maalaiskunnissa voidaan siten laatia poliisijärjestyksiä, mutta niiden on luonnollisesti sopeuduttava (HM 92² §) MJärjS:n puitteisiin. Toisaalta taas ei kaupungeissakaan ole pakko hyväksyä poliisijärjestystä.

menpiteisiin myös PolL 19 §:n 2 mom:n 1 virke, mutta on selityspersuutteen monimutkaistamista väittää tällöin toimittavan viimeksi mainitun säännöksen nojalla, koska poliisin valta alunperin kielletyn menettelyn estämiseksi perustuu PolL 19 §:n 1 momenttiin ja se tarjoaa samat reaktiotavat kuin 2 mom:n 1 virkkeen säännös.

Sen sijaan on olemassa eräs soveltuvuusero, joka perustuu siihen, että PolL 30 §:n 1 mom:n 1. kohdassa on kriminalisoitu järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi annettujen käskyjen noudattamatta jättäminen eikä siis pelkästään yleisen järjestyksen tai turvallisuuden voimassa pitämiseksi annettujen käskyjen laiminlyönti. (Ks. tästä myös Sinisalo, SPL 1970 s. 45.) Voidaan ajatella olevan tapauksia, joissa poliisilla jonkin normin nojalla (tällainen normi täytyy voida osoittaa) on valta antaa käsky järjestyksen ylläpitämiseksi tilanteessa, jota ei voida lukea yleisen järjestyksen piiriin, mutta sen sijaan tuon spesiaaliklausulin nojalla ei ole valtaa kiinni ottamiseen tai säilössä pitämiseen. Näissä tapauksissa PolL 19 §:n 2 mom:n 1 virkkeen säännös on sovellettavissa niin kauan kuin niskoittelu jatkuu.

Sellaisten henkilöryhmien osalta, jotka eivät voi syyllistyä rikokseen (alaikäiset, mielisairaavat jne.), PolL 19¹ §:llä on merkitystä niidenkin tekojen kohdalla, jotka on kriminalisoitu. Samoin on asianlaita, jos jokin häiriötä tuottava menettely on rikos vain tahallisenä. Poliisi voi estää sen tekemisen tuottamuksellisenä, koska PolL 19¹ §:n mukaan ja poliisioikeudessa yleensäkin on relevanttia vain teon vaikutukset ulkomaailmassa. Toisin kuin rikosoikeudessa ei subjektiivisiin seikkoihin tarvitse kiinnittää huomiota.

Toisaalta PolL 19² §:n 1 virkkeen vaikutusala on laajempi kuin PolL 19¹ §:n, koska edellinen koskee kaikkia oikeusjärjestyksen mukaan rangaistavia tekoja, vaaransivat nämä yleistä järjestystä tai turvallisuutta tai ei.

Edellä sanottu osoittaa mielestäni myös sen, ettei poliisin toimivaltaa ole aiheellista tehdä kriminalisoinnista riippuvaksi. Pidettäessä silmällä poliisiorganisaation tarkoitusta on ilmeisestikin sen ensisijainen tehtävä estää yleisen järjestyksen tai turvallisuuden häiriintyminen. Tämä tehtävä on yhtä tärkeä, oli vaaraa aiheuttavat teot kriminalisoitu tai ei. Sen sijaan ei ole yhteiskuntarauhan säilymisen kannalta samanarvoista kaikkien pelkästään muodollisten kriteerien mukaisten rikosten ennakolta estäminen (mikä on suuressa määrässä tosiasiallisesti mahdotontakin), vaikka tietysti on asianmukaista pyrkiä niidenkin kohdalla vähentämään lainvastaista menettelyä. Tämän päämäärän saavuttamista edistävät kui-

tenkin lähinnä asianomaiset erityisorganit tehostamalla hallintoalamaiisiin kohdistuvaa valvontaa (esim. maistraatit elinkeinoasioissa). Poliisin osuus on pakostakin vähäisempi. Käytännössä se toimii lähinnä tois-sijaisesti erityisorganien osoittamissa tapauksissa.³

Anttila ehdotti PolL:n eduskuntakäsittelyn aikana (ks. edellä s. 70 alav. 8), että poliisin toimintaedellytykseksi PolL 19 §:ssä olisi asetettu rikokseen syyllistyminen. Pääargumenttina hän esitti tämän mielipiteen puolesta, että poliisilla tulisi olemaan liian väljästi määritelty valta, kun 19 §:ää ei sidottaisi pelkästään rikoksiin, ja että oli pelättävissä poliisin käyttävän tätä valtaansa väärin (»eräänlaisena 'rangaistuskeinona' niissä tapauksissa, joissa käyttäytymistä muutoin ei rangaistaisi, tai että ainakin yleisö käsittäisi kiinniottamisen ja säilössä pitämisen rangaistuksen luonteiseksi»). Vastakkaiseen suuntaan käyviä näkökohtia olen esittänyt edellä s. 72. On sitä paitsi huomattava vielä eräs seikka. Jotta rikoslainsäädäntöön nojautuva järjestelmä olisi »riittävän» aukoton, täytyy tämän lainsäädännön pysyä joustavasti ajan tasalla ja kattaa tyydyttävästi inhimillinen yhteiselämä. Tässä kohden on meillä esitetty ajoittain ankaraakin arvostelua.

Jossakin määrin on, tehtäessä valintaa Anttilan edustaman ja vastakkaiseen suuntaan käyvän mielipiteen välillä, kysymys myös periaatteellisesta katsomuksesta. Oma käsitykseni on, että poliisin — so. hallinnollisten organien — toimivaltaa määriteltäessä kulkeminen rikosoikeuden kautta merkitsee pääsääntöisesti tarpeetonta poikkeamaa ja järjestelmän sekoittamista. Hallintoalamaisten oikeussuoja ei käsittääkseni voi olla poliisihallinnossa huono vain sen vuoksi, että kytkentä rikosoikeuteen puuttuu. Oikeussuoja voidaan siitä huolimatta saada täysin tyydyttäväksi, kun poliisin toiminta järjestetään (niin kuin ainakin periaatteessa on tapahtunutkin) samalla tavalla lainalaiseksi kuin muidenkin hallinto-organien. Jos taas yksittäiset poliisimiehet haluavat käyttää valtaansa väärin, ei tätä voida minkäänlaisin säännöksin kokonaan estää.

5. PolL 19 §:n 2 mom:n 2 virke

»Poliisi voi ottaa huostaansa henkilön myös hänen itsensä suojelemiseksi hänen henkeään tai terveyttään uhkaavalta välittömältä vaaralta.»

Säännös otettiin lakiin vasta eduskuntakäsittelyn aikana. Painetuissa asiakirjoissa se esiintyy ensimmäisen kerran lakivaliokunnan laki- ja

³ Vrt. jälj. esitysjakso V/5.

talousvaliokunnalle antamassa lausunnossa ja jo silloin samassa muodossa kuin sittemmin itse laissa.¹

Eduskunnan valiokunnille jätetyissä asiakirjoissa säännös mainittaneen vain *Ylösjoen* laatimassa muistiossa (Muistio s. 6). Toisaalta *Anttila* oli aikaisemmin laki- ja talousvaliokunnalle antamassaan asiantuntijalausunnossa huomauttanut, että *hallituksen esityksen* 19² §:n säännös saatettaisiin käsittää väärin sillä tavoin, että se oikeuttaisi ottamaan kiinni henkilön, jonka kiinniottaminen oli tarpeen *toisen* henkilön suunnitteleman rikoksen estämiseksi.² Anttilan lausuma lieenee osaltaan johtanut *Ylösjoen* ajattelemaan, että esillä oleva säännös olisikin paikallaan poliisilaissa.

Lakivaliokunnan käsitellessä asiaa sen sihteeri (*Kurvinen*) otti säännöksen valiokunnan kokoukseen 5. 10. 1965 laatimaansa yhteenvetoon ja säännös tuli, *Jarvan* ja *Enäjärven* puollettua valiokunnassa (kokouspöytäkirjat 7. ja 12. 10. 1965) sen hyväksymistä, valiokunnan lausuntoon. PolL 19 §:n 2 momentti hyväksyttiin sittemmin eduskunnassa niin tältä kuin muultakin osin *Kurvisen* ehdottamassa muodossa.

Lakivaliokunta perustelee lausunnossaan PolL 19 §:ää mm. seuraavasti: »Lakiehdotuksen 19 §:ssä on määriteltä poliisin oikeus puuttua asiaan sellaisessa tilanteessa, jossa jonkun henkilön turvallisuus on vaarassa toisen lausumien uhkauksien tai uhkaavan käyttäytymisen johdosta taikka jossa... Edelleen poliisilla pitää olla oikeus puuttua asiaan, jos joku häiriintyneessä mielentilassa tai muusta syystä on itse vahingoittamaisillaan terveyttään tai aikeissa suorastaan riistää itseltään hengen.» *Laki- ja talousvaliokunta* taas vain mainitsee lisänneensä 19 §:ään lakivaliokunnan ehdottaman 2 momentin.³

Todettakoon vielä, ettei PolL 19² §:ää kerrotulla tavalla eduskunnassa muutettaessa huomattu korjata PolL 22² §:n sanamuotoa muutoksen edellyttämällä tavalla. Säilössä pitämisen maksimiaika määräytyy PolL 22² §:n nojalla sen mukaan, onko pelättävissä, että *säilössä pidettävä* vielä aiheuttaa vaaraa. Mitään tulkintavaikeuksia ei tästä huomaamattomuudesta kuitenkaan aiheutune.

Edellä oleva säännös on mielenkiintoinen mm. sen vuoksi, että poliisin on normaalisti kohdistettava toimenpiteensä siihen henkilöön, joka käyttäytymisellään aikaansaa vaaraa tai on muuten siitä vastuussa. Vaaran kohteen oikeusasemaan puuttuminen on poikkeuksellista.⁴ Meillä on

¹ Ks. *Ltvn. N:o 19 s. 16* (lakivaliokunnan lausunto), HE N:o 130 (1964 vp.), Asiak. III: 2, 1965 vp.

² Ks. *Asiantuntijalausunto I s. 7*; tältä osin *Anttila* antoi myöhemmin lisälausunnon (*Asiantuntijalausunto II*), jossa po. näkökohtaa ei enää mainita.

³ Ks. *Ltvn. N:o 19 s. 2 ja 16* (lakivaliokunnan lausunto), HE N:o 130 (1964 vp.), Asiak. III: 2, 1965 vp.

⁴ Ks. jälj. esitysjakso V/3.

aikaisemmin — tilanteen ollessa kirjoitetussa oikeudessa täysin normeeraamaton — ollut kirjallisuudessa esillä kysymys, voidaanko vaaran kohteena olevan henkilön oikeuspiiriin vastoin hänen suostumustaan kajoja. Vastaus on kirjoittajien käsittelemissä puitteissa ollut yleisesti myönteinen.⁵

PolL 19 §:n 2 mom:n 2 virkkeen soveltamisen edellytyksenä on asianomaisen *henkeen tai terveyteen* kohdistuva välitön vaara. Tällaisen vaaran voi reaali maailmassa aiheuttaa:

1) *Asianomainen itse* yrittämällä esim. itsemurhaa tai jättäytymällä taloudellisessa puutteessa yhteiskunnan avun ulkopuolelle.

2) *Toinen henkilö*. Tällöinkin asianomainen itse tavallaan vaikuttaa asiaan, jos hän kieltäytyy poliisin suojeluksesta.⁶ Vaara voi olla joko asianomaisen itsensä provosoima esim. niin, että hän esiintymisellään levottomissa oloissa ärsyttää väkivaltaisuuteen taipuvia poliittisia vastustajiaan,⁷ tai sitten sellainen, jonka syntymiseen hän ei ole antanut mitään aihetta (esim. mielenhäiriöön joutuneen perusteetta esittämät uhkaukset).

3) *Luonnontapahtuma*. Esim. omaisuuttaan pelastaakseen asianomainen kieltäytyy poistumasta tulva-alueelta tai yrittää tunkeutua palavaan rakennukseen. Itse asiassa asianomainen aiheuttaa tässäkin tapauksessa vaaran omalla käyttäytymisellään. Luonnontapahtuman aikaansaamissa oloissa hän menettelee tietyllä tavalla.

PolL 19 §:n 2 mom:n 2 virkkeen sanamuodosta ei ole pääteltävissä, että jokin edellä luetelluista tilanteista olisi säännöksen sovellutusalan ulkopuolella. Tällaiseen tulokseen eivät viittaa myöskään lainvalmistelutyöt.

Lakivaliokunnan lausunnossa (siteeraus edellä s. 85) esiintyvä ainoa nimenomaan nyt esillä olevaan lainkohtaan viittaava virke käsittelee mahdollisuutta, että asianomainen aikoiisi itse vahingoittaa itseään. Ottaen huomioon PolL 19² §:n perustelut kokonaisuudessaan täytynee kuitenkin katsoa, että säännöksen on mielletty koskevan myös muita mahdollisuuksia.

⁵ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 103, *Ahtee* s. 175 ja *Merikoski—Modeen* s. 66—67. Vrt. kuitenkin *Willgren* s. 263.

⁶ Tapaukset, joissa vaaran kohteena oleva henkilö pyytää poliisin apua tai suostuu siihen, eivät ole problemaattisia.

⁷ Vrt. jälj. V luvussa s. 209—210 selostettava tapahtumasarja 1930-luvulta (EOA 1930 s. 21), jossa tosin oli kysymys lähinnä uhkauksista hävittää toisten omaisuutta.

Lakivaliokunta on perusteluissaan osoittanut hyväksyneensä tietynsisältöisen eettisen näkemyksen: ihmisen itsemääräämisoikeus ei ulotu niin pitkälle, että hän saisi (rajattomasti) vahingoittaa itseään. Joskus tätä väitettä on esitetty nimenomaisen säännöksen puuttuessaakin *normatiivisen sisällön* omaavana. Näin meilläkin *Ahtee* s. 174—175, jossa perusajatuksena on, ettei »aivan hyödytöntä» ihmistä liene todellisuudessa olemassakaan, joten jokaisella kansalaisella on velvollisuuksia »toisia kansalaisia, perhettään ja valtiota kohtaan». Tällainen ajattelu soveltuu luonnollisesti paremmin sellaisen yhteiskuntajärjestyksen henkeen, jossa tietoisesti korostetaan yhteisön merkitystä ennen yksilöä. Mm. Saksan kansallissosialistisen ajan kirjallisuudessa ilmenee korostetusti itsemurhan leimaaminen yhteiskunnan vastaiseksi teoksi — »tapahtui se avoimella kadulla tai yksinäisessä metsässä».⁸ Jos taas painotetaan yksilön itsemääräämisvapautta, on vaikeampi väittää, ettei hän saa päättää erota elämästä.

Kun ennen poliisilain voimaantuloa meillä ei ollut esillä olevaa vastaavaa säännöstä, saatettiin hyvällä syyllä väittää, ettei esim. itsemurhan torjuminen yksityisasunnossa tai muussa yksityisessä paikassa saattanut kuulua poliisin toimivaltaan, koskei sen tekeminen loukannut *yleistä* järjestystä tai turvallisuutta.⁹ Tätä asiaa on Suomen voimassa olevan oikeuden kannalta nyt tarpeetonta pohtia, koska nähdäkseni on selvää, että poliisin valta estää itsemurhat ulottuu PolL 19 §:n 2 mom:n 2 virkkeen nojalla myös yksityisalueille.

Asia sinänsä on, missä määrin poliisilla käytännössä on mahdollisuuksia estää yksityisalueilla tapahtuvat itsemurhat; yleensä se ei saane tällaisista aikomuksista ajoissa tietoa. Probleema on siis tässä mielessä »akateeminen». Muutoinkin on esillä olevan säännöksen merkitys verraten rajoitettu, koska säilöön otettu on viimeistään vuorokauden kuluttua (PolL 22² §) päästettävä jälleen vapaaksi, ellei muiden säädösten nojalla ole mahdollista sulkea häntä mielisairaalaan tms. Ilman uutta erityistä aihetta ei häntä liioin voida ottaa uudelleen poliisin huostaan, koska PolL 22² §:ssä säädetty tarkka aikaraja muutoin menettäisi merkityksensä. Näin ollen itsemurha-aikomuksen toteuttamista, jos se on vakaa, ei ajan oloon poliisilain nojalla pystytä estämään.

⁸ Ks. esim. Werner *Lehmann*, *Der alte und der neue Polizeibegriff*, Berlin 1937 s. 100. Tämä teos on äärimmäisen selvästi kansallissosialistista ideologiaa tunnustava. Vrt. edelleen esim. *Drews—Wacke* s. 60 ja 79, *Sjöholm* s. 122—123 ja 144—152.

⁹ Vrt. edellä tekstissä mainittu »normativisoitu» eettinen näkemys, joka ulottuu luonnollisesti yksityisiinkin paikkoihin. Ulkomaisesta oikeudesta ks. esim. *Sjöholm* s. 150—151 ja *Nölle—Werner* s. 136—138.

Kuten edellä sanotusta on ilmennyt, katson PolL 22² §:n soveltuvan myös PolL 19² §:n 2 virkkeen tarkoittamiin tapauksiin, vaikka se alunperin on kirjoitettu toisia henkilöitä häirinneitä silmällä pitäen. Itsemurhaa tms. aikovien kohdalla PolL 22² §:stä seuraa, että asianomaista saadaan pitää säilössä vain niin kauan, kuin hänen henkeensä tai terveyteensä kohdistuva välitön vaara jatkuu, kuitenkin enintään yksi vuorokausi. Jos asianomainen itse sitä pyytää tai siihen suostuu, häntä voidaan pitää poliisiasemalla kauemminkin; tällöin ei kuitenkaan juridisesti ole enää kysymys säilössä pitämisestä. Lienee katsottava, että poliisin velvollisuuksiin kuuluu tarjota levottomissa oloissa tällaista pitempiaikaista suojelusta, ellei asianomaisen turvallisuutta muutoin voida taata. Ellei asianomainen tähän suostu, hänet on päästettävä vapaaksi. Tässä omaksuttu kanta on toinen kuin mitä *pidättämisestä* rikosasiassa on nimenomaan säädetty (RVA 23³ §). Vapaudenriisto on esillä olevassa tapauksessa kuitenkin tarkoituserältään siksi paljon pidättämisestä poikkeava, ettei vertailu siihen ole perusteltua.

Mitä tulee edellä (s. 86) esitettyyn toiseen tapausryhmään, soveltuu PolL 19 §:n 2 mom:n 2 virke nähdäkseni siihenkin. Tältä osin voidaan perusteluna viitata, paitsi säännöksen avoimeen sanamuotoon, myös meillä vanhastaan kirjallisuudessa esitettyyn käsitykseen.¹⁰ Poliisi voi näin ollen (poikkeustapauksessa) ottaa säilöön henkilön, joka on välitörmässä vaarassa joutua henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen uhriksi.

Lainkohdasta itsestään ilmenee vaatimus vaaran välittömyydestä sekä siitä, että sen tulee kohdistua henkeen tai terveyteen. Lisäksi on soveltamisedellytyksenä, että samaan päämäärään ei päästä lainkaan tai vain suhteettomin ponnistuksin vaaran aiheuttajaan kohdistettavin toimenpitein.

Sille seikalle, onko vaaraan joutuva omalla käyttäytymisellään provosoinut muut suhtautumaan häneen vihamielisesti, ei voitane antaa — ainakaan poliisin toimivallan ulottuvuutta harkittaessa — oikeudellista merkitystä. Ensinnäkin tämä on ilmeisen selvää, jos henkilön oma käyttäytyminen on ollut lainmukaista, vaikka se olisi ollut miten ärsyttävää tahansa. Näin on mm. sananvapauden käytön laita. Poliisioikeudelle on kuitenkin yleisemminkin ominaista, ettei siinä kiinnitetä niinkään huomiota siihen, minkä vuoksi jokin vaaratilanne on syntynyt, vaan perustan toimivallan arvioinnille muodostaa se, onko vaara *nyt* olemassa. Poliisille täytyy siten tässäkin tapauksessa riittää, että ihminen on vaarassa, vaikka hän olisi omalla rikollisella menettelyllään aiheuttanut vaaran.¹¹

¹⁰ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 102—103.

¹¹ PolL 19 §:n 2 momentin 2 virkkeen säännös soveltuu siis tähänkin

Mitä luonnononnettomuuksien (tai vastaavien) alunperin aikaansaamiin vaarallisiin tilanteisiin tulee, muistuttavat ne läheisesti 1-ryhmän (s. 86) tapauksia. PolL 19 §:n 2 mom:n 2 virke on myös tällöin sovellettavissa.

Reaktiomuodot määräytyvät *samalla tavalla väljästi* kuin PolL 19 §:n aikaisemmin käsiteltyjen säännösten mukaan. Ennen »huostaan ottamista»¹² tulee samalla tavoin kuin muulloinkin käyttää lievempiä toimenpiteitä (esim. käsky poistua vaarallisesta paikasta).

6. PolL 15 §

»Milloin poliisin toimialaan kuuluvan tehtävän suorittamiseksi jonkun henkilön kuulustelu on tarpeen, tämä on velvollinen poliisimiehen kutsusta saapumaan kuulusteluun siinä poliisipiirissä, missä hän oleskelee, tai mainitun poliisipiirin poliisiviranomaisen virka-huoneeseen, vaikka se sijaitsisikin naapuripoliisipiirin alueella. Jos hän hyväksyttävää syytä ilmoittamatta jättää kutsun noudattamatta, voidaan hänet vangitsemiseen oikeutetun virkamiehen kirjallisesta määräyksestä noutaa kuulusteluun.»

PolL 15 § voinee verraten harvoin tulla sovellettavaksi poliisin preventiivisessä toiminnassa tai järjestyshäiriön vielä jatkuessa.

Säännöksen mukaan poliisilla on valta noutaa henkilö kuulustelta-

tapaukseen, mutta kenties voitaisiin väittää, että poliisin *velvollisuus* auttaa määräytyy jossakin määrin myös sen mukaan, miten vaaratilanne on syntynyt. Tätäkään väitettä on vaikea perustella muutoin kuin jonkinlaisella kohtuusajattelulla: voitaisiin ajatella, että poliisin käytettävissä olevien resurssien puute saattaisi aikaansaada, että olisi *ensin* autettava »syyttömiä», ts. sellaisia, jotka eivät itse rikollisella toiminnallaan ole aikaansaaneet heihin kohdistuvaa vaaraa. Tällöin olisi kuitenkin otettava huomioon myös vaaran suuruus vertailtavissa tapauksissa. Auttamatta jättäminen saattaisi tulla kysymykseen vain silloin, kun poliisin voimat eivät riitä kaikkien sillä hetkellä ilmenevien vaarojen torjumiseen.

¹² Lainkohdassa käytetään sanoja »ottaa huostaansa» nähtävästi pelkästään siitä syystä, että Ylösjoki tehdessään ehdotuksen säännöksen ottamisesta lakiin (Muistio s. 6) käytti niitä. Ks. myös *Ltv:n* N:o 19 s. 16 (lakivaliokunnan lausunto), HE N:o 130 (1964 vp.), Asiak. III:2, 1965 vp. Ymmärrän tämän ilmaisen niin, että sillä tarkoitetaan sekä kiinniottamista että säilössä pitämistä.

vaksi, jos se on tarpeen *poliisin toimialaan kuuluvan tehtävän suorittamiseksi* ja jos asianomainen ei noudata saapumiskäskyä. PoL 15 §:n säännös on yleinen toimivaltasäännös edellä määritellyssä merkityksessä, koska se voi tulla sovellettavaksi aina, kun jonkin poliisin toimialaan kuuluvan asian hoitaminen sitä vaatii. Riittäviä aiheita ovat siis, paitsi rikosten tutkinta tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät tehtävät, myös mm. kuulustelun suorittaminen virka-avun antamiseksi jollekin toiselle viranomaiselle.¹

Teoreettisesti on täysin mahdollista, että kuulustelu jossakin tapauksessa olisi »tarpeen», kun poliisi saa etukäteen tiedon esim. odotettavissa olevista mellakoista. Katson, että PoL 15 §:n säännöstä voidaan tulkita niin väljästi, että perusteltujen epäilysten vallitessa sitä saadaan myös tällä tavoin etukäteen soveltaa; onhan häiriöiden torjumista etukäteen pidettävä jopa poliisin tärkeimpänä velvollisuutena. Käytännössä tällaiset kuulustelut voinevat tulla kysymykseen vain ennen suurempia, esim. poliittisista syistä pidettäviä mielenosoituksia, koska poliisilla täytyy olla, paitsi tieto odotettavissa olevista tapahtumista, myös perusteltua aihetta jonkin määrätyn henkilön kuulustelemiseksi. Kuulusteltavan henkilön ei tarvitse olla mahdolliseksi häiriön tekijäksi epäilty. Ehkä on vielä syytä painottaa V luvussa esitettävää ns. tarpeellisuuskriteeriä. Minkään vähäpätöisen syyn vuoksi ei hallintoalamaista saa velvoittaa saapumaan kuulusteluun eikä myöskään, jos poliisilla on mahdollisuus muin tavoin saada riittävät tiedot.

Järjestyshäiriön jo puhjettua ei PoL 15 § yleensä voi tulla sovellettavaksi siitä syystä, että poliisiorganisaation sisäisesti käskyn henkilön tuomisesta kuulusteluun voi antaa vain vangitsemiseen oikeutettu virkamies. PoL 15 § ei liioin ole tarpeellinen kohdistettaessa toimenpiteitä häiriön aikaansaajiin, koska heihin soveltuu helpommin käytettävissä oleva ja tällaisia tilanteita silmällä pitäen nimenomaan laadittu PoL 19 §:n 1 momentti. Jos sen sijaan silminnäkijöitä tai muita sivullisia halutaan vastoin heidän tahtoaan saada kuulusteltavaksi, tarjoaa PoL 15 § ainoan mahdollisuuden. Suuremman häiriön vielä vallitessa säännöksen

¹ Lainsäädännöllinen lähtökohta säännökselle oli, että saapuminen poliisi-kuulusteluun oli oleva »yleinen kansalaisvelvollisuus» siitä riippumatta, missä ominaisuudessa asianomaista oli tarpeellista kuulla. Ks. *Lakivaliokunnan lausunto*, Ltvn. N:o 19 s. 15, HE N:o 130 (1964 vp.), Asiak. III:2, 1965 vp. Vrt. myös *Laintarkastuskunnan lausunto* N:o 6/1962 s. 14 sekä *Ylösjoki*, Muistio s. 5.

soveltaminen on kuitenkin epäkäytännöllistä, koska muun kuin vangitsemiseen oikeutetun poliisimiehen toimiessa täytyynee pitää kiinni siitä, että alaiselle annetaan virkakäsky kirjallisesti, niin kuin lainkohta edellyttää.

PolL 15 §:n jälkimmäisessä virkkeessä mainittu kirjallinen määräys kohdistuu alaisena olevaan poliisimieheen. Kun vaaditaan nimenomaan kirjallinen käsky, se estää myös käytännössä alempia poliisimiehiä toimimasta omin päin. Nähdäkseni tämä on senlaatuinen muotomääräys, jota on kaikissa tilanteissa noudatettava.

Käsittäökseni on kuitenkin selvää, ettei vaatimus kirjallisen käskyn antamisesta alaiselle estä asianomaista vangitsemiseen oikeutettua poliisimiestä itseään toimimasta. Myös tässä tapauksessa toteutuu lainkohdan ratio, että valta päättää noutamisesta kuuluu poliisiorganisaation sisäisesti hänelle. Ellei vangitsemiseen oikeutettu poliisimies käytä apunaan alaistaan, ei luonnollisesti mikään tälle annettava määräys tule kysymykseen. Edeltävä »kutsu» ja sen noudattamatta jättäminen ilman »hyväksyttävää syytä» on myös nyt noutamisen edellytyksenä.²

PolL 15 §:n niin sanoakseni normaali soveltamistilanne on tapahtumia (rikoksia tai muita) jälkeenpäin tutkittaessa. Voidaan siten sanoa, että säännös palvelee pääasiassa esitutkintaa.³

² *Lakivaliokunta* huomautti, että esteen ollessa »pätevä» on poliisin määrättävä kuulustelulle toinen aika. Ks. *Ltvn. N:o 19 s. 15* (lakivaliokunnan lausunto), HE N:o 130 (1964 vp.), Asiak. III:2, 1965 vp.

PolL 15 §:n säännös »siirrettiin» poliisilakiin 1925 PolA 112 §:stä. Ks. *Kom. miet. 1958:15 s. 16—17*. Mainitussa asetuksen kohdassa oli nimenomaan mainittu, että noutamiseen oli valta myös »asianomaisella poliisipäälliköllä» itsellään. Lainvalmistelutyöt eivät osoita, että noutamisesta päättävän virkamiehen (nykyisen lain mukaan siis vangitsemiseen oikeutetun poliisimiehen) valta itse myös suorittaa ao. toimenpide olisi haluttu poistaa. Huomautettakoon tässä vielä siitä, että »kutsun» (oikeastaan käskyn) saapua kuulusteluun voi antaa kuka poliisimies hyvänsä. Ellei kutsua noudateta, tulee asia vangitsemiseen oikeutetun poliisimiehen harkittavaksi. Kutsun laiminlyönyttä henkilöä ei voida rangaista, koska PolL 301 §:n 1 kohta koskee vain järjestyksen tai turvallisuuden voimassa pitämiseksi annettuja käskyjä. — 1925 PolA 112 §:stä ks. *Ignatius*, SPL 1925 s. 114—115.

³ PolL:a säädettäessä ehdotettiin (*Palmgren*, Asiantuntijalausunto s. 4—5.), että säännös »siirrettäisiin» tulevaan esitutkintalakiin. Tämä ei ehkä kuitenkaan olisi ollut systemaattisesti niin hyvä ratkaisu kuin säännöksen ottaminen poliisilakiin, koska säännös on sovellettavissa muulloinkin kuin jälkikäteen ja joka tapauksessa muutenkin kuin rikosten esitutkinnassa.

7. PolL 27 §

»Jos joku poliisin kehotuksesta huolimatta laiminlyö tehtävän, jonka hän lain, asetuksen tai asianmukaisesti annetun määräyksen nojalla on velvollinen suorittamaan, ja laiminlyönnistä saattaa aiheutua haittaa yleiselle liikenteelle taikka vaaraa yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai terveydelle, voi poliisipäällikkö asianomaisen kustannuksella teettää sen, mikä on laiminlyöty. Teettämiskustannukset voidaan ennakolta suorittaa valtion varoista. Ne saadaan periä ilman tuomiota tai päätöstä siinä järjestyksessä, kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin on säädetty.»

PolL 27 §:llä on merkitystä tilanteissa, joissa jokin materiaallinen asiointi aiheuttaa tässä lainkohdassa tarkoitettua haittaa tai vaaraa. Se antaa poliisipäällikölle vallan asianomaisen kustannuksella teettää — poliisiorganisaation ulkopuolisia henkilöitä apuna käyttäen — työn, jonka sen suorittamiseen velvollinen henkilö on laiminlyönyt. Säännöksessä on siten eräässä mielessä kysymys täytäntöönpanosta¹ ja UL 3:4 ja 6 §:ssä säädettyyn ulosottomuotoon verrattavasta tilanteesta.

Poliisin toimintamuotona on teettäminen kehittynyt meillä 1800-luvun jälkipuoliskolla, jolloin ao. säännösten rationa ilmeisesti oli ennen muuta aikaansaada katujen, rakennusten jne. tarpeelliset korjaukset.

Vuonna 1861 annetussa asetuksessa Helsingin kaupungin poliisilaitoksesta kuvattiin poliisin velvollisuuksiin kuuluvaa huolenpitoa yleisistä alueista ja rakennuksista seuraavasti:² »Ja pitää siis Poliisin... walvoa että katujen walaiseminen Maistraatin määrääminä aikoina kunnollisesti tapahtuu; että kiwi=latomus kaupungin toreilla, kaduilla ja awoimilla paikoilla säännöllisessä kunnossa pidetään ja siinä ilmestyvät wajaisuudet joutuisasti korjataan; ettei semmoisten paikkain puhtaana=pitämistä laiminlyödä; että katujen käytävät (*trottoarer*) pidetään liikanaisesta lumesta wapaina ja silloin hiedotettuina, kuin ei kaljamaa eli liukkautta muuten woida estää; että kaikki katuja ja awoimia paikkoja wasten olewat pytinkien, porttien ja plankkujen rumentawat wajaisuudet wiipymättä korjataan, sekä että kaupunkien esplanadi=puistot, yhteiset istutukset ja muut julkiset kaunistukset hywästi hoidetaan ja wahingoittamisesta warjellaan.» — Tässä asetuksessa ei ollut säännöksiä siitä, *miten* poliisin tuli menetellä, jotta asetetut tavoitteet todella saavu-

¹ Ks. Merikoski, Julkisoikeus II s. 218—219, joka lukee ns. teettämisuhan välillisiin täytäntöönpanokeinoihin.

² Ks. AsK 6.5.1861/12 s. 1. Kysymyksessä on yksi kohta pitkästä poliisin velvollisuuksia koskevasta luettelosta (10 §:n 11. kohta).

tettaisiin, ts. mitä muuta se saattoi tehdä kuin »valvoa» tai mitä kaikkea tähän »valvomiseen» sisältyi.

Kun sittemmin ehdotettiin eri kaupunkeja varten laadittavaksi »järjestyssääntö», ehdotettiin myös, että sellaisen tuli sisältää »määräyksiä tarpeellisten korjaustöiden tekemisestä kaduilla, silloissa ja rummuissa y.m., sekä mitä sen laiminlyömisestä seuraa» (kurs. tässä).³

Kerrotulta pohjalta on teettämistä koskeva säännös siirtynyt ensin 1925 PolA:een ja sittemmin poliisilakiin.⁴

Nykyään poliisin rooli *teettämistä* käyttävänä viranomaisena on olennaisesti toisenlainen kuin PoL 27 §:n ensimmäisten esikuvien synty-aikoina. Mitä rakennusasioihin, katujen kunnossapitoon jne. tulee, kuuluu poliisille edelleenkin periaatteessa esim. rakennusten heikosta kunnosta aiheutuvien vaarojen torjuminen, mutta käytännössä rakennusasioita hoitavat ensisijaisesti eri viranomaiset. Rakennuslain 144 §:n mukaan kuuluu ns. teettämishukan käyttäminen lääninhallitukselle, maistraatille ja järjestäisyydelle.⁵ Vastaavasti on asia terveydenhoitohallinnon alalla, vaikka PoL 27 §:ssä vielä nimenomaisesti — 1925 PolA 14 §:n esikuvan mukaisesti — mainitaan terveydelle aiheutuva vaara.⁶ TervL 83 §:ssä annetaan terveydenhoitolautakunnalle valta teettää terveydellisen vaaran poistamiseksi välttämätön työ. Kun myös PaloL 51 §:ssä on muille kuin poliisiviranomaisille teettämismääräyksen antava

³ Ks. *Kom. miet.* 1889:2 (I osa) s. 60—61. Mm. Helsingin kaupungin poliisilaitoksesta 15.12.1897 annettu asetus (16 §) samoin kuin 1903 PolA (44 §) sisälsivätkin sitten säännöksen poliisimestarille kuuluvasta vallasta »toimituttaa rakennus- tahi muut työt» syyllisen kustannuksella. Siteerattu sanamuoto on 1903 PolL:sta.

⁴ Ks. *Ignatius*, SPL 1925 s. 115 (asetusehdotuksen 13 §). Vastaavanlainen säännösehdoitus oli myös lainvalmistelukunnan v. 1906 laatimassa ehdotuksessa (25 §), joka ei johtanut lainsäädäntötoimenpiteisiin. Ks. *Lvk. julk.* 1906:1 s. 15 ja 49. — 1925 PolA oli ensimmäinen säädös, jolla po. valta ulotettiin myös maaseudun poliisia koskevaksi. Tätä oli perustellusti ehdotettu jo v. 1892, ehdotuksen kuitenkin johtamatta tulokseen. Ks. *Kom. miet.* 1892:7 s. 36 ja 47, sekä *Ståhlberg*, Suomen hallinto-oikeus, yleinen osa, 1. painos, Helsinki 1913 s. 373.

Poliisilakiin teettämistä koskeva säännös otettiin perusteluitta. Ks. *Kom. miet.* 1958:15 s. 24 (18 §), *SisM:n poliisilakiehdotus* s. 8, *Laintarkastuskunnan lausunto n:o 6/1962* s. 25 ja *HE N:o 130* s. 9, *Asiak.* III:1, 1964 vp.

⁵ Vrt. myös RakL 145 §.

⁶ 1925 PolA:n antamisen aikaan vielä voimassa olleen, joulukuun 22 päivänä 1879 terveydenhoidosta Suomessa annetun asetuksen 14 §:ssä maistraatille ja poliisikamarille oli annettu suppea-alainen valta teettämiseen terveydellisen vaaran poistamiseksi. Vrt. vuonna 1927 annetun terveydenhoitolain (192/27) 25 §.

säännös, on oikeutettua todeta, että hyvin useanlaatuiset vaarat jäävät PolL 27 §:n primäärisen sovellutusalan ulkopuolelle.⁷ Lähinnä voidaan olettaa PolL 27 §:n tulevan käytännössä sovellettavaksi joissakin tapauksissa, kun kunnallisessa poliisijärjestyksessä asetettu velvollisuus laiminlyödään, sekä mahdollisesti joidenkin liikenteelle aiheutuvien haittojen poistamiseksi.⁸

Tämä esityksen tarkoituksena varten ei ole ollut mahdollisuutta tutkia yksityiskohtaisesti PolL 27 §:n soveltamista käytännössä. Turun ja Porin läänin sekä Ahvenanmaan maakunnan poliisipäällystöpäivien yhteydessä 11—12. 12. 1969 järjestettiin kuitenkin yhteistyössä Turun ja Porin läänin poliisitarkastajan kanssa kaikkiin tämän läänin poliisipiireihin kohdistettu kysely siitä, montako kertaa tätä säännöstä (tai aikaisempaa 1925 PolA 14 §:ää) oli kussakin poliisipiirissä sovellettu viimeisten kolmen vuoden aikana. Vastausten mukaan ei 38 poliisipiirissä ollut teettämistä toimitettu kertaakaan, 2 poliisipiirissä ilmoitettiin »teettämishukkaa» sovelletun kerran. Kysymyksen valossa jäi kuitenkin epäselväksi, oliko viimeksi mainituissakin tapauksissa teettämisellä ainoastaan uhattu. On siten mahdollista, ettei varsinaista teettämistä ollut ao. aikana toimitettu koko läänissä kertaakaan.⁹

PolL 27 §:ssä edellytetään, että asianomaiselle henkilölle *jo on syntynyt velvollisuus* haitan tai vaaran poistamiseksi suorittaa määrätty työ.

⁷ PolL 27 § saattaisi monissa tapauksissa tulla sovellettavaksi tekstissä mainittujen, teettämistä koskevien erityissäännösten rinnalla. Erityissäännöksen (esim. TervL 83 §) voimassaolo ei välttämättä sulje pois PolL 27 §:n soveltuvuutta. Ks. tästä näkökohdasta hieman yleisemmin jälj. esitysjakso V/5. Toinen asia on, miten tarkoituksenmukaista olisi, että poliisi puuttuisi välittömästi tavanomaisten terveydellisten haittojen poistamiseen. Kuten tekstistä ilmenee, ei näin käytännössä nähtävästi myöskään tapahdu.

⁸ Poliisijärjestyksissä on esim. säännöksiä lumen poistamisesta ajoradalta, katoilta jne., ajoradan hiekottamisesta ja pintavesikourujen avoimina pitämisestä lumen sulaessa. Asuin- ja liikerakennusten porrashuoneet on varustettava valaistuslaittein, taloihin on kiinnitettävä osoitenumerot jne. Ks. *Poliisijärjestyksen malli* s. 69—78. — Mitä liikenteeseen tulee, vrt. yleisistä teistä annetun lain (243/54) 23, 42 ja 101 §, yksityisistä teistä annetun lain (358/62) 89 § sekä TLA 187 §.

⁹ Porin kaupungin poliisilaitos ilmoitti, että teettämisellä oli uhattu n. 50 tapauksessa, muttei yhdessäkään tapauksessa ollut toimitettu »erillistä teettämistä». Samansuuntainen ilmoitus oli kahdessa muussa vastauslomakkeessa. Tällainen »uhkaaminen» lienee oikeastaan PolL 27 §:ssä mainittu »kehotus» sekä samalla ilmoitus siitä, mitä jatkuvasta laiminlyönnistä seuraa. »Teettämishukka» ei olekaan erityisen onnistunut nimitys PolL 27 §:n kohdalla, niin kuin jäljempänä pyritään osoittamaan.

UL 3 luvun 4 ja 6 §:ssä mainitusta täytäntöönpanosta PoL 27 § eroaa siinä suhteessa, että viimeksi mainittu ei edellytä aikaisempaa *hallintopäätöstä* (tuomio UL:ssa), jossa velvollisuus olisi asetettu. PoL 27 §:ssä tarkoitettu velvollisuus perustuu joko yksinomaan johonkin säännökseen tai poliisimiehen yksittäistapauksessa antamaan käskyyn.¹⁰

1925 PolA 14 §:ssä puhuttiin sellaisen »tehtävän» laiminlyömisestä, joka kuului asianomaiselle »lain ja asetusten tai asianomaisesti noudatettavaksi vahvistetun ohje- tai järjestyssäännön» mukaan. PoL 27 §:ssä sen sijaan edellytetään velvollisuuden voivan perustua myös yksittäistapauksessa annettuun käskyyn. Tällä laajennuksella voi olla käytännöllistä merkitystä sellaisessa tilanteessa, jossa asianomaisen velvollisuutta ei voida osoittaa välittömästi johonkin säännökseen perustuvaksi, mutta poliisimies käyttää — pyrkien termikompleksilla yleinen järjestyks ja turvallisuus yleisesti ilmaistun tilan ylläpitämiseen — hallintoalamaiseen kohdistuvaa käskyvaltaa.

Po. laajennus tuli lakiin nähtävästi väärinkäsityksen seurauksena. *Poliisin järjestelykomitea* oli — poiketen 1925 PolA 14 §:stä — valinnut omalaatuisen sanamuodon, jonka mukaan teettäminen saattoi tulla kysymykseen, jos asianomainen laiminlöi tehtävän, joka »lain, asetuksen tai asianmukaisesti vahvistetun säännöksen (kurs. tässä) nojalla» hänelle kuului.¹¹ Laintarkastuskunta ymmärsi tämän sanonnan — kaikesta päättäen toisin kuin oli tarkoitettu — siten, että se viittasi myös yksittäistapauksessa asianmukaisessa järjestyksessä suoritettavaksi määrätyn työn laiminlyömiseen.¹² Kun säännöksiksi taas yleensä nimitettiin »vain lain ja asetuksen säännöksiä», oli lainkohdassa laintarkastuskunnan mielipiteen mukaan siis puhuttava »säännöksen» asemesta »määräyksestä». Tämän mukaisesti se muutti lakiehdotuksen tekstiä.

PoL 27 §:ää voidaan soveltaa, kun asianomainen *laiminlyö* jotakin. Puuttuva työsuoritus korvataan toisten tekemällä työllä. Sen sijaan

¹⁰ Ei liene mitään perusteltua syytä tulkita PoL 27 §:ää siten, että se tarkoittaisi vain toisaalta *lakeja* ja *asetuksia*, toisaalta yksittäistapauksessa annettuja käskyjä, ja esim. poliisijärjestykseen perustuvan velvollisuuden toteuttaminen jäisi lainkohdan ulkopuolelle. Tätä ei ole missään tapauksessa lainsäädäntövaiheessa tavoiteltu eikä PoL 27 §:ssä mainittujen säädösten nimitysten mukainen tulkinta myöskään vastaa käytännön tarpeita. Maininta alemmanasteisista säännöksistä lienee jäänyt lainkohdasta pois lähinnä erehdyksestä. Sitä paitsi myös poliisijärjestyksissä lueteltavat velvollisuudet eräässä mielessä perustuvat lakiin, koska poliisijärjestyksiä ja muita alemmanasteisia säädöksiä voidaan antaa vain lainsäädännön puitteissa.

¹¹ Ks. *Kom. miet.* 1958: 15 s. 24 (18 §).

¹² Ks. *Laintarkastuskunnan lausunto n:o 6/1962* s. 25.

sitä ei voida käyttää, jos asianomainen aktiivisella jatkuvalla toiminnallaan vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta.¹³

PolL 27 § ei käsitykseni mukaan tarkoita tilannetta, jolloin poliisi itse omalla työpanoksellaan poistaa vaaran, esim. liikennettä haittaavan esteen tai tielle kaatumaisillaan olevan puun. Perustelen tätä säännöksen ratiolla ja rakenteella. Kuten edellä on kerrottu, syntyivät teettämiseen oikeuttavat säännökset alunperin rakennusten parannustöitä, katu- töitä ym. ajatellen. Vaikka poliisimiehiä periaatteessa voitaisiin kuvitella tällaisia töitä suorittamassa, ei sellainen ainakaan nykyoloissa olisi luonnollista — ei myöskään niiden töiden osalta, joita edellä s. 94 alav. 8 on mainittu esimerkkeinä nykyajalta. Poliisin velvollisuuksiin kuuluu vallan käyttö yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseksi sekä siitä huolehtiminen, että hallintoalamaiset tämän päämäärän toteutumiseksi täyttävät velvollisuutensa. Vain poikkeustapauksissa voidaan poliisin ajatella itse suorittavan sellaisen faktisen työn, jonka tekeminen on jonkun hallintoalamaisen velvollisuus.¹⁴ Poliisin asiana on saada hänet itsensä suorittamaan se. Ellei häntä taas saada tähän taivutetuksi, työ voidaan PolL 27 §:n nojalla suorituttaa muilla, esim. ei-virkamiehillä ja asianomaisen alan ammattimiehillä tai -liikkeillä. Kustannukset peritään asianomaiselta PolL 27 §:ssä säädettyllä tavalla.

Myös kustannusten perimissäännöstö osoittaa, että lainkohdassa on

¹³ Tällöin tulee lähinnä kysymykseen PolL 19¹ §. Eri asia on kielletyn toiminnan materiaalisen tuloksen, esim. liikennettä haittaavan esteen poistaminen, mihin PolL 27 § taas soveltuu, jos asianomainen laiminlyö aikaansaamansa esteen poistamisen.

¹⁴ Kun poliisin virkavelvollisuutena on huolehtia yleistä järjestystä tai turvallisuutta uhkaavien vaarojen poistamisesta, saattaa syntyä tilanteita, joissa poliisin on itse toimittava. Näin on ensinnäkin hätätapauksissa, joissa ei ole mahdollista odottaa muiden toimenpiteitä. Toiseksi on vähäisten asiain kohdalla käytännöllisintä — ja poliisiorganisaatiolle vähintä vaivaa aiheuttava toimintamuoto — että poliisi itse toimii. Poliisi esim. poistaa tiellä olevan esteen sen sijaan, että otettaisiin yhteyttä maanomistajaan, odotettaisiin, että hän tulee paikalle, valvottaisiin työn suorittamista jne. Tuskin käytännössä pienten asiain kohdalla tällaisia vaihtoehtoja edes ajatellaan. Sen sijaan ei taas tietenkään ole mahdollista, että poliisimiehistä muodostettaisiin jonkinlaisia työryhmiä, jotka talvisin loisivat lumet kaupungin talojen katoilta, jos asianomaiset sen laiminlyövät. — Edellä olevat esimerkit ovat ehkä äärimmäisyyteen vietyjä, mutta osoittanevat ne käytännölliset puitteet, jotka poliisin toiminnassa on välttämättä otettava huomioon.

kysymys poliisiorganisaation ulkopuolisen työvoiman käytöstä. Käsitykseni mukaan ei ole mahdollista, että jokin työ »teetetäisiin» poliisimiehillä ja jollakin tapaa lasketut »kustannukset» perittäisiin asianomaiselta. Valtio vastaa poliisiorganisaation ylläpitämisestä eikä saata tulla kysymykseen, että vaaran aiheuttaja (esim. päihtynyt) velvoitettaisiin korvaamaan se vaivannäkö, jota hän poliisille on aiheuttanut.¹⁵

Pelkistetyksi voidaan PolL 27 §:n oikeudellisesta merkityksestä sanoa, että se on *tapa vahvistaa hallintoalamaisen (mukaan lukien oikeushenkilöt) korvausvelvollisuus*.

Poliisi voi toiminnassaan käyttää muutenkin *apuna faktisen työn tekemisessä* ulkopuolista työvoimaa, mutta soveltamatta PolL 27 §:ää ei kustannuksia saada velvollisuutensa laiminlyöneeltä perityksi.¹⁶ Hallintoalamaisten kannalta poliisin auttaminen on normaalisti ja mm. PolL 27 §:n tarkoittamassa tapauksessa vapaaehtoista, jolloin asianomainen voi kieltäytyä esimerkiksi, ellei hän saa mielestään riittävää korvausta.¹⁷ Toisaalta voidaan myös ajatella esiintyvän tapauksia, jolloin ei ole ketään vaarasta vastuunalaista. Tällöin ei PolL 27 § ole sovellettavissa.¹⁸

Tämän esityksen ilmoitetuissa rajoissa ei ole mahdollista puuttua kovin yksityiskohtaisesti PolL 27 §:n soveltamisessa esiin tuleviin probleemoihin. Haluaisin kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, etteivät teettämiseen oikeuttavat lainkohdat eri hallinto-oikeudellisissa laeissa ole samanlaiset. Esim. PaloL 51² §:n mukaan lääninhallitus, maistraatti

¹⁵ Korvausvelvollisuutta ei nykyisen lainsäädännön mukaan ole myöskään silloin, kun poliisi toimii asianomaisen auttamiseksi, esim. etsintöjä järjestämällä. Nämä voivat tulla yhteiskunnalle varsin kalliiksi, mutta asianomaiselta ei voida periä edes valtion maksamia palkkoja tai kustannuksia (PolL 24 §), vaikka hän olisi tahallaan aiheuttanut itselleen vaaratilanteen. Sääntö on siis tältä osin päinvastainen kuin käytettäessä ulkopuolista työvoimaa PolL 27 §:n osoittamassa tapauksessa.

¹⁶ Tekstissä esitettyyn liittyy eräs mielenkiintoinen *Ståhlbergin* lausuma ajalta ennen 1925 POLA:n antamista. Silloinhan ei — niin kuin edellä s. 93 alav. 4 on käynyt ilmi — varsinainen teettäminen ollut mahdollista maaseudulla. *Ståhlberg* (Suomen hallinto-oikeus, Yleinen osa, 1. painos, Helsinki 1913 s. 373) katsoo kuitenkin, että maaseudullakin sai ryhtyä kustannuksia vaativiin toimenpiteisiin, mutta *kustannusten korvausta* ei ollut mahdollista ulosottaa välittömästi, vaan niitä oli haettava erikseen »oikeudenkäynnillä tuomioistuimessa».

¹⁷ Vrt. poikkeuksena PolL 23 §.

¹⁸ Näitten tilanteitten täytyy kuitenkin olla varsin harvinaisia, koska esineen omistaja ym. vastaa sen aiheuttamasta vaarasta; ks. tarkemmin jälj. esitysjakso V/3.

tai järjestysoikeus *velvoittaa* asianomaisen suorittamaan tietyn toimenpiteen sillä uhalla, että paloviranomainen saa teettää työn laiminlyöjän kustannuksella. Tämä päätös vastaa UL 3 luvun 4 §:ssä tarkoitettua tuomiota ja tällaisessa tapauksessa voidaan perustellusti puhua *teettämishukasta*.¹⁹ Sen sijaan ei PolL 27 §:n mukaan aseteta erikseen tällaista uhkaa, vaan *tämä vaihe sivuutetaan ja toimitetaan suoraan teettäminen*. Teettämisen asettamista vastaa vapaamuotoinen kehoitus, jonka yhteydessä tosin käytännössä samalla ilmoitettaneen, että työ teetetään, ellei asianomainen nyt huolehdi siitä. Viimeksi mainittu ilmoitus vastaa siis *tarkoitukseltaan* PaloL 51² §:n mukaisen teettämisen asettamista.

Olisin taipuvainen tulkitsemaan PolL 27 §:stä ilmenevää velvoitusta edellä käyvän kehotuksen antamiseen niin, ettei tosiasiallinen mahdollisuus antaa kehoitus käytettävissä olevan ajan puitteissa estä teettämistä asianomaisen kustannuksella. Sanamuotoon ankarasti pitäytyvästä tulkinnasta seuraisi, ettei teettämistä voitaisi ensinkään käyttää, jos esim. haittaa tai vaaraa tuottavan omaisuuden omistaja olisi matkoilla tai muutoin tavoittamattomissa tai hänen olinpaikkaansa ei lainkaan tiedettäisi. Näyttäisi perustellummalta ja poliisin toimivaltanormiston muodostamaan kokonaisuuteen paremmin sopivalta tulkinnalta nähdä vaatimuksessa kehotuksen antamiseen viittaus PolL 12¹ §:ssä ilmaistuun yleiseen periaatteeseen: tulee käyttää lievintä riittävää reaktiotapaa. Asianomaiselle tarjotaan vielä — mikäli mahdollista — tilaisuus poistaa itse vaara, ennen kuin hänen omaisuutensa puututaan konkreettisesti ja hänelle luodaan velvollisuus maksaa kustannukset, jotka voivat olla korkeammat kuin mitä hänen oma toimintansa olisi vaatinut.²⁰

Mitä teettämisessä muutoin noudatettavaan menettelyyn tulee, näyttäisi siltä, että *poliisipiirin päällikön* tulee tehdä siitä *päätös*. Siinä todetaan asianomaisen laiminlyömä velvollisuus ja sen oikeusperuste, yksilöidään riittävästi po. työ, päätetään se teetetäväksi sekä lausutaan asianomaisen olevan kustannuksista vastuussa. Toinen vaihtoehto olisi, ettei mitään tällaista päätöstä vaadittaisi, vaan poliisipiirin päällikkö ryhtyisi välittömästi toimenpiteisiin työvoiman hankkimiseksi jne. Edellinen vaihtoehto näyttää asianmukaiselta, koska vasta tässä vaiheessa luodaan velvollisuus kustannusten korvaamiseen. Päätös siihen liitettä-

¹⁹ Ks. myös RakL 144¹ §.

²⁰ Edellä s. 94 mainitun tiedustelun tulokset viittaisivat siihen, että kehoitus työn tekemiseen on käytännössä tehokas. Samassa tutkimuksessa tiedusteltiin myös, oliko *vastaajien mielestä* PolL 27 §:n soveltaminen sallittua, ellei kehoitusta ollut jostakin syystä mahdollista antaa. Enemmistö (26) asettui myönteiselle kannalle. Kielteisiä vastauksia oli 12, vastaamatta 2. Myönteisen kannan ottaneet katsoivat seuraavien seikkojen vaikuttavan asian arviointiin ja mahdollisesti oikeuttavan poikkeukselliseen menettelyyn: 1) vaaran suuruus, 2) toimenpiteen kiireellisyys, 3) vaarasta vastuussa olevaa ei tavata. Oma mielipiteeni on, niin kuin tekstissä on ilmennyt, enemmistön kannan mukainen.

vine laskuineen muodostaa myös ulosottohakemuksen perusteena olevan asiakirjan.²¹ Aikaisemmissa poliisille kuuluvaa teettämisvaltaa koskevissa säännöksissä oli nimenomainen maininta muutoksenhaun sallimisesta. Poliisilaista se on perusteluitta jätetty pois, mikä siis merkitsee, että muutoksenhakuoikeus ja päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus määrytyy HVall:n mukaisesti. Poliisipiirin päällikön tekemään päätökseen teettämisestä voidaan näin ollen hakea muutosta.²²

PolL 27 §:n soveltamisen edellytyksenä on, että laiminlyönti (so. materiaallinen asiointi, johon asianomainen ei puutu) aiheuttaa »haittaa yleiselle liikenteelle taikka vaaraa yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai terveydelle» Siteeratun sanamuodon osalta on verraten orjallisesti seurattu 1925 PolA 14 §:ää; myös siinä oli mainittu erikseen »yleinen liikenne» ja »yleinen... terveys».²³

Oikeustositseikaston määrittelemisen kerrotulla tavalla on peräisin vuosisadan vaihteen asetuksista.²⁴ Nykyään määrittely näyttää jossakin määrin epätarkoituksenmukaiselta. Ensinnäkään ei sanalla »terveys» ole ilmeisestikään voitu lisätä mitään siihen, mitä termikompleksilla »yleinen järjestys ja turvallisuus» muutenkin tarkoitetaan. Liikenteen laita on samoin. Sen osalta PolL 27 § on sikäli mielenkiintoinen, ettei siltä osin vaadita »vaaraa», vaan »haitta» riittää. Vaikkei lain sanamuodolle kenties voida panna kovin suurta painoa, viittaisi tämä kuitenkin siihen, että yleisen liikenteen osalta riittää vähäisempi häiriö kuin mitä yleensä vaaditaan.²⁵

²¹ Vrt. VeroUL 7 § ja VeroUA 2 §.

²² Kun aikaisempaa muutoksenhakuoikeutta ei ole ollut tarkoituksena poistaa, viittaa tämäkin siihen, että teettämisestä olisi tehtävä erillinen päätös. Muutoinhan ei hallintovalitus tulisi kysymykseen.

²³ Ainoa muutos nykyisessä laissa on, että aikaisemmin puhuttiin liikenteelle syntyvästä esteestä, nyt sen sijaan haitasta.

²⁴ Ks. esim. 1903 PolA 44 § sekä joulukuun 15 päivänä 1897 Helsingin kaupungin poliisilaitoksesta annetun asetuksen 16 §.

²⁵ Ulkomaisessa oikeudessa on ns. liikenteen sujuvuutta usein pidetty poliisin toiminnan eräänä tavoitteena. Ks. esim. *Drews—Wacke* s. 96—100 sekä myös *Ylösjoki, Poliisioikeus* I s. 144. Tulkitsemalla PolL 27 §:ää tekstissä sanotulla tavalla siinä voitaisiin nähdä yhtymäkohta tähän ajattelutapaan. Nyky-yhteiskunnassa liikenne on sitä paitsi jokapäiväisessä elämässä niin keskeisellä sijalla, että sen asettaminen erityisasemaan näyttää tästä näkökulmasta perustellulta. Vrt. myös TLA 187 §.

8. PolL 11 §

»Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi on sisäasiainministeriöllä ja lääninhallituksella valta antaa tarpeelliseksi katsomiaan poliisimääräyksiä sekä, milloin rangaistusta ei ole laissa tai asetuksessa säädetty, määrätä niiden rikkomisesta rangaistusuhka päiväsakkoina, joihin tuomitaan yleisessä alioikeudessa. Tällainen sisäasiainministeriön päätös on julkaistava asetuskokoelmassa ja lääninhallituksen päätös saatettava tiedoksi julkisella kuulutuksella.»

PolL 11 § antaa sisäasiainministeriölle ja lääninhallituksille vallan antaa abstraktisia säännöksiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseksi. Kutakin yksittäistä säännöskokonaisuutta (säädöstä) näyttää tarkoituksenmukaiselta kutsua poliisisäädökseksi ja sen yksittäisiä kohtia poliisisäännöksiksi.

Lakitekstin termiä »poliisimääräys» on pidettävä epäonnistuneena ja aikaisemman lainsäädännön (LHA) vaikutuksesta lähinnä erehdyksestä lakiin tulleen. Poliisimääräyksellä on meillä jo vanhastaan tarkoitettu yksittäistapauksessa annettavaa konkreettista käskyä tai kieltoa ja poliisisäännöksellä vastaavasti abstraktista normia. Sisäasiainministeriöstä vuosina 1944 ja 1963 annetuissa asetuksissa (AsK 909/44 ja 413/63) olikin jo käytetty termiä poliisisäännös. Poliisilain valmistelussa kävi kuitenkin niin, ettei poliisin järjestelykomitea puuttunut lainkaan säädösvaltaa luoviin säännöksiin. Myöskään SisM:n poliisilakiehdotuksessa ei ollut asiaa koskevaa säännöstä. Laintarkastuskunta taas ei ilmeisesti huomannut 1944 SisMA 20 §:n säännöstä, vaan ehdotti ainoastaan LHA 13³ §:n »siirtämistä» poliisilakiin. Mietinnössään laintarkastuskunta sanoo LHA 13³ §:n sisältävän valtuuden »yleisluonteisten poliisimääräysten» antamiseen.¹ Tällaiselta pohjalta termi poliisimääräys tuli hallituksen esitykseen (11 §) ja siitä edelleen lakiin. Näin tapahtui siitakin huoli-

¹ Ks. Laintarkastuskunnan lausunto n:o 6/1962 s. 10—11. Jostakin syystä ei laintarkastuskunnan mietintönsä oheen liittämään lakitekstiin kuitenkaan sisälly LHA 13³ §:ää vastaavaa säännöstä. — Lainlaatijan oppaassa, Oikeusministeriön ohjeet tarkastustoimistolle lakitekni- sen tarkastuksen suorittamisesta (moniste; 1970), s. 27 puolestaan sanotaan, että säädös on lakien, asetusten ja päätösten yhteisnimitys ja säännös vastaavasti säädöksen osa. Seuraavassa ohjeessa näyttää kuitenkin olevan edellisen kanssa jotakin ristiriitaista, sillä sen mukaan lailla ja asetuksella säädetään, mutta valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä määrätään.

matta, että hallituksen esityksessä oli jo otettu huomioon myös silloin voimassa ollut 1963 SisMA 22 §, jossa, niin kuin edellä on todettu, käytettiin termiä poliisisäännös.²

PolL 11 § jatkaa meilläkin jo verraten kauan voimassa ollutta traditiota poliisiviranomaisten vallasta antaa hallintosäädöksiä. Lääninhallitusten (kuvernöörien) osalta asiaa koskeva säännös sisältyi jo v. 1894 annettuun johtosääntöön; sisäasiainministeriö sai vallan antaa poliisisäännöksiä v. 1935.³ Aikaisemmin vastaavan kaltainen valta kuului v. 1898 annettujen johtosääntöjen nojalla myös kruununvoudille ja nimismiehelle.

Suomen Suuriruhtinaanmaan Kuvernööreille sekä Lääninhallitusten virkamiehille 29. 12. 1894 annetun JS:n 8¹ § ei ollut sanamuodoltaan aivan selvä, kun siinä puhuttiin vain vallasta »säättää tarpeellisia uhkasakkoja».⁴ *Ståhlberg* huomauttaa säännöksellä kuitenkin tarkoitetun, että lääninhallitus sai säättää, paitsi uhkasakkoja lakiin jo sisältyvien »ohjeitten» laiminlyömisestä varalta, myös uusia ohjeita ja niille uhkasakko-seuraamuksien. Hän mainitsee kummastakin menettelystä myös esimerkin.⁵ Myöhemmin seuranneissa lääninhallitusasetuksissa asia ilmaistiin

² Ks. HE N:o 130 s. 2, Asiak. III:1, 1964 vp.

³ *Hermanson* s. 414—415 selostaa, että lääninhallituksilla on ollut tällainen valta jo vanhastaan ilman erityistä säännöstä. Tämän tueksi hän viittaa useisiin vanhemmalta ajalta peräisin oleviin säädöksiin, joissa on *edellytetty* maaherroilla olevan tällainen valta. Samasta yhteydestä käy ilmi, että *Hermanson* katsoi myös v. 1894 johtosäännön vain osoitukseksi siitä, että tällainen valta oli, ei siis, että se olisi annettu tällä johtosäännöllä. Myös *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 109 huomauttaa, että v. 1894 johtosääntö po. suhteessa liittyi aikaisempaan oikeuteen. — SisM sai sen sijaan vallan antaa poliisisäädöksiä vasta vuonna 1935. Vuoden 1926 asetuksessa sisäasiainministeriöstä (AsK 58/26) ei asiasta ollut säännöstä. *Hermanson* s. 417 ja *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 106 huomauttavat nimenomaan, ettei senaatilla (valtionneuvostolla) ollut yleistä valtaa poliisisäännösten antamiseen. (*Ståhlbergin* tämä teos ilmestyi v. 1931). — Klassinen saksalainen teos poliisille kuuluvasta säädösvallasta on *Rosin*, Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen, jonka vaikutus on selvästi nähtävissä myös suomalaisessa oikeustieteessä.

⁴ Säännös kuului seuraavasti: »Kuvernööri käyttää ylintä poliisivaltaa läänissään ja hänen tulee siis tarkasti pitää huolta siitä, että yleinen järjestys ja turvallisuus pysyvät voimassa, sekä sen vuoksi, milloin edesvastausta ei ole laissa määrätty, säättää tarpeellisia uhkasakkoja, ei kuitenkaan määrältään suurempia kuin neljänsadan markan, niin myös katsoa että tehdyt rikokset laillisessa järjestyksessä saatetaan syytteeseen.»

⁵ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 109—110. Vrt. myös *Kom. miet.* 1935:3 s. 46 sekä *Ståhlberg*, Suomen hallinto-oikeus pääpiirteittäin s. 206.

selvemmin.⁶ LHA 13³ § jäi jostakin syystä kumoamatta poliisiasetusta annettaessa, joten se on edelleenkin muodollisesti voimassa. PolL 11 §:n syrjäyttämänä sillä ei kuitenkaan enää ole merkitystä.

Sisäasiainministeriö sai vastaavan koko valtion alueelle ulottuvan vallan 22. 11. 1935 sisäasiainministeriöstä annetulla asetuksella (357/35), jonka 4 §:ään sisältyi hyvin samantapainen säännös kuin sittemmin 1937 LHA 14³ §:ään.⁷ Myös vuonna 1944 ja 1963 annetuissa asetuksissa sisäasiainministeriöstä oli asiallisesti vastaavat säännökset (AsK 8. 12. 1944/909 § 20 ja 23. 8. 1963/413 § 22.). Sen sijaan vuoden 1966 asetuksesta (AsK 12. 8. 1966/435) tällainen säännös puuttui kokonaan. Se jätettiin nähtävästi tarpeettomana pois samana vuonna aikaisemmin annetun poliisilain takia. Kun PolL kuitenkin tuli voimaan vasta 1. 1. 1967, mutta 1963 SisM kumottiin jo 1. 9. 1966 alkaen, oli tästä poisjättämisestä se seuraus, että tänä väliaikana ei ollut voimassa mitään säännöstä, joka olisi oikeuttanut SisM:n antamaan poliisisäädöksiä. Tällä seikalla ei kuitenkaan ole ollut mitään käytännöllistä merkitystä; tosiasiassa on niin, ettei sisäasiainministeriö ole PolL 11 §:n tai sitä edeltäneiden tässä käsiteltyjen säännösten nojalla koskaan antanut yhtään poliisisäädöstä. — Myöskään voimassa oleva SisMA (527/68) ei sisällä mainintaa säädösvallost.

Vuonna 1898 annettujen johtosääntöjen⁸ nojalla myös *kruununvoudilla* ja *nimismiehellä* oli valta antaa poliisisäädöksiä. Kuten tunnettua, lakkautettiin kruununvoudin virat vuoden 1945 alusta lukien.⁹ Nimismiesten osalta valta antaa poliisisäädöksiä lakkasi sen sijaan vasta PolA:n tullessa voimaan eli 1. 3. 1969.

PolL 11 §:ään ei PolL:n säädäntävaiheessa kiinnitetty missään erityistä huomiota. Kysymyksessä oli puhtaasti vanhan säännöksen siirtäminen uuteen lakiin, johon sen katsottiin paremmin sopivan.¹⁰

⁶ Tekstissä mainitun JS:n jälkeen on annettu vain kaksi asetusta lääninhallituksesta: 12. 2. 1937 (85/37), joka tuli voimaan 1. 1. 1938 sekä 1. 5. 1955 voimaan tullut LHA (188/55). Ks. 1937 LHA 14³ § ja LHA 13³ §.

⁷ Näyttää todennäköiseltä, että säädösvalan antaminen sisäasiainministeriölle on ollut yhteydessä samaan aikaan vireillä olleeseen maaherran johtosäännön uudistamiseen. Viimeksi vuoden 1935 alussa oli asiasta valmistunut komiteamietintö. Ks. *Kom. miet.* 1935: 3 s. 46.

⁸ JS Suomenmaan kruununvoudeille 28. 11. 1898 § 8 verr. lääninvirkakunnan maalla olevista virka- ja palvelusmiehistä 10. 8. 1898 annetun asetuksen 81 §:ään sekä JS Suomenmaan kruununnimismiehille 28. 11. 1898 § 11 verr. em. asetuksen 15 §:ään.

⁹ L Kruununvoudin ja apulaiskruununvoudin virkojen lakkauttamisesta 22. 12. 1944/989.

¹⁰ Ks. *Lain tarkastuskunnan lausunto* N:o 6/1962 s. 10—11 ja *HE* N:o 130 s. 2, Asiak. III: 1, 1964 vp. Eduskunnan valiokuntien mietinnöissä ei säännöksen mukaan ottamista enää perustella.

Analysoitaessa PolL 11 §:ää toimivaltanormina on erotettava 1) sen merkitys välittömästi sisäasiainministeriön ja lääninhallituksen toimivaltaa muovaavana sekä 2) annettavien poliisisäädösten merkitys alempien poliisiorganien toimivallalle.

PolL 11 § sallii sisäasiainministeriön ja lääninhallitusten antaa lainkohdasta ilmenevin rajoituksin hallintosäädöksiä. Tällainen toiminta ei ilman nimenomaista säännöstä olisi mahdollista. Säättämisvaltaan kuuluu *expressis verbis* mainittu valta kriminalisoida hallintoalamaisien käyttäytymistä.¹¹ Ajateltaessa sisäasiainministeriön ja lääninhallitusten preventiivistä yleistä järjestystä tai turvallisuutta palvelevaa toimintaa ei tämä kuitenkaan teoreettisesti katsoen ole ensisijaista. Hallintoalamaisen oikeuspiiriin puuttumisen sisältää säädökseen otettava kiello sinänsä. Toisaalta rangaistussanktio tehostaa poliisisäädöksen noudattamista. Käytännössä kaikkiin niihin lääninhallitusten antamiin poliisisäädöksiin, jotka olen nähnyt (v. 1955—68), on sisältynyt rangaistussanktio.¹²

Hallintosäädöksiä voidaan PolL 11 §:n nojalla antaa vain *yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi*.¹³ Millä tavalla näillä säädöksillä voidaan puuttua hallintoalamaisen oikeuspiiriin? Eikö yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantava menettely ole jo poliisilailla sinänsä kielletty?

PolL 11 § antaa mahdollisuuden kieltää kaiken sellaisen käyttäytymisen, joka *saattaa* vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Käsitokseni mukaan mahdollisuuteen antaa (abstraktisia) säännöksiä sisältyy tämänkaltainen toimivalta. Useat niistä teoista, jotka esim. kaupunkien poliisijärjestyksissä (jotka tässä suhteessa ovat täysin verrattavissa PolL 11 §:n mukaisiin säädöksiin) on kielletty, eivät aina — so. kaikissa ilmenemismuodoissaan — vaaranna yleistä järjestystä tai turvallisuutta.¹⁴ Tällaisten luvanvaraisten toimintaa koskevien kohtien lisäksi

¹¹ PolL 11 § lienee tältä osin ymmärrettävä niin, että rangaistusuhan säätäminen on sallittua vain poliisisäädöksen antamisen yhteydessä ja *sen* rikkomisen varalta. Vrt. edellä s. 101 lääninhallitusten v. 1894 johtosäännöstä lausuttua.

¹² Ks. lähemmin jälj. s. 107.

¹³ Vrt. samasta asiasta jo *Hermanson* s. 415.

¹⁴ Tämä on monesti itse poliisijärjestyksessäkin ajatuksellisenä lähtökohtana, kun vaaditaan, että jollekin toiminnalle on saatava poliisiviranomaisen lupa. Tällöin siis jää poliisiviranomaisen harkittavaksi, onko odotettavissa, että tuo toiminta *aiotulla* tavalla järjestettynä ja ao. henkilön harjoittamana vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Ellei tällaista vaaraa ilmeisesti ole odo-

on poliisijärjestyksissä säännöksiä, jotka kieltävät *vain joskus* vaaraa aiheuttavan menettelyn.¹⁵ Tästä huolimatta yleinen kieltö on mielestäni mahdollinen. PolL 11 §:llä ei muutoin olisi rationaalista sisältöä: valtaan antaa abstraktisia säännöksiä kuuluu luontevasti olennaisena piirteenä valta kieltää *in abstracto* vaarallinen käyttäytyminen.¹⁶ Poliisissäädösten ainoa mahdollinen sisältö ei ole, että niissä on hallintoalalmisiin kohdistuvia kieltoja. Poliisissäädöksiin voitaneen asettaa myös velvollisuus toimia tietyllä tavalla. Käytännössä lääninhallitusten antamat poliisissäädökset näyttävät kuitenkin sisältäneen lähes yksinomaan kieltonormeja, joten KunL 12 §:n nojalla hyväksyttävät kunnallissäännöt ovat tässä suhteessa monipuolisempia.

Kun poliisissäädöksessä kielletään tietynlainen käyttäytyminen ja asetetaan rangaistusuhka kiellon rikkomisen varalle, tämä lisää alempien poliisiorganien (kieltojen noudattamista valvovien poliisimiesten) toimivaltaa. Esim. PolL 19 §:n 2 mom:n 1 virke soveltuu nyt poliisissäädöksiin kiellettyyn käyttäytymiseen. Siltä osin kuin käyttäytyminen *konkreettisesti ilmenemismuodossaan* rikkoo yleistä järjestystä tai turvallisuutta, ei valta (ainakaan tässä suhteessa) kuitenkaan lisäännä, koska samantaiset reaktiot tarjoava PolL 19 §:n 1 momentin säännös on soveltunut tilanteeseen jo ennen poliisissäädöksen antamista. *Ainoastaan abstraktisesti vaarallisen* käyttäytymisen osalta valta siis kasvaa. Käytännössä ei asia ole näin suoraviivainen termikompleksin yleinen järjestys ja turvallisuus epämääräisen merkityssisällön vuoksi. Yksittäisillä poliisimiehillä on saattanut olla toisenlainen käsitys sen ulottuvuudesta. Jos LH:n antamasta poliisissäädöksestä ilmenee laajempi tulkinta, PolL 19¹ § voi jollakin paikkakunnalla (tai koko läänissä) saada ankaramman sovel-

tettavissa, se voi myöntää luvan. Esimerkkinä tällaisesta säännöksestä mainittakoon *Poliisijärjestyksen* mallin 1:15², jonka mukaan äänenvahvistimen käyttäminen yleisellä paikalla on sallittu vain poliisin antamalla luvalla. — Vrt. *Uotila*, *Elinkeinolupa* s. 49.

¹⁵ Ks. esim. Turun ja Porin LH:n päätös 6/4 -46 n:o 124, jolla on kielletty »asiattomien henkilöiden» oleskelu ja liikkuminen Yläneen Tyttökodin alueella. Päätöksen antamisen edellytyksenä ei ole, että *kaikkien* asiattomien henkilöiden liikkumisesta olisi odotettavissa vaaraa. Joittenkin henkilöitten käyttäytyminen voisi aiheuttaa häiriötä ja sen vuoksi, jotta järjestys pystyttäisiin ylläpitämään, kielletään kaikkien ulkopuolisten henkilöitten tulo alueelle.

¹⁶ Ymmärrän abstraktisen vaaran siten, että se voidaan määritellä korostuneeksi mahdollisuudeksi aiheuttaa konkreettista vaaraa. — Vrt. abstraktisesta ja konkreettisesta vaarasta tässä yhteydessä jo *Willgren* s. 261—264.

lutuksen kuin aikaisemmin. Jos LH:n tulkinta kuitenkin on »lain mukainen», ei se ole lisännyt tässä suhteessa poliisimiesten valtaa mitenkään. *He eivät vain ole aikaisemmin käyttäneet sitä täydessä laajuudessaan.* Jos taas annettu poliisisäädös on »lain vastainen», sitä ei tältä osin saa soveltaa (HM 92² §) eikä poliisimiesten valta ole siis tässäkään tapauksessa voinut lisääntyä.

Asiaa voidaan vielä valaista seuraavan esimerkin avulla. Ratkaisussa KHO 1967 A II 189 selostetussa LH:n antamassa poliisisäädöksessä kiellettiin rangaistuksen uhalla luvaton meneminen X:n kuntainliiton alueelle sekä asiaton oleskelu siellä. Syynä kieltoon oli mm. alueella sijaitseva kauko-ohjauksella hoidettava pato, jonka segmenttiluukkujen päällä oleskeleminen saattoi aiheuttaa hengenvaaran. Patolaitteille oli niin ikään tehty ilkeävaltaa. Jo ennen LH:n päätöksen antamista oli kielletty vahingonteko ja muu rangaistava käyttäytyminen, mutta myös kriminalisoimaton yleisen järjestyksen tai turvallisuuden konkreettinen vaarantaminen riitti poliisin vallankäyttöön oikeuttavaksi tosiseikastoksi. Tällaista saattoi olla esim. oleskelu ja »seurusteleminen» padon segmenttiluukun päällä. Edellä selostetun kaltaisen poliisisäädöksen tullessa voimaan on sen sijaan »asiaton» oleskelu paikalla kokonaan kielletty ja rangaistavaa eli vaikka tarkoituksena olisi esim. lintujen tarkkailu rantapenkereeltä käsin minkäänlaista häiriötä, vahinkoa tai vaaraa aiheuttamatta. Kun tapaus siirretään PolL:n voimassaoloaikaan, voi poliisi siis nyt — poliisisäädöksen antamisen jälkeen — PolL 19 §:n 2 mom:n 1 virkkeen nojalla poistaa ao. ornitologin paikalta.

Ajateltaessa poliisisäädöstä, jossa tietynlainen käyttäytyminen yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi kielletään, mutta kiellon sanktioksi ei aseteta rangaistuksen uhkaa, syntyy eräs ongelma. Onko poliisimiehellä tällaisessa tapauksessa valta esim. poistaa kielletyllä alueella oleva henkilö, vaikka hän ei aiheuta vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle (esim. edellisen kappaleen lopussa mainittu lintujen tarkkailija, tyttökodin alueelle mennyt marjastaja jne.)? Olisin taipuvainen vastaamaan tähän kysymykseen kieltävästi, koska PolL 19 §:n 1 mom. edellyttää välittömän vaaran aiheuttamista yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Tämä lienee ymmärrettävä niin, että vasta konkreettinen vaara oikeuttaa toimimaan. Kun poliisisäädökset säännönmukaisesti sisältävät rangaistussanktion, on tällaisella kysymyksellä pelkästään teoreettinen merkitys.

Yhteenvetona voidaan siis todeta, että PolL 11 § antaa, kun otetaan huomioon PolL 19 §:n 2 mom:n 1 virkkeen säännös, poliisille vallan torjua *in abstracto* yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vastaista

käyttäytymistä, mutta tätä valtaa on käytettävä PolL 11 §:ssä säädetyllä tavalla ja poliisiorganisaation sisäisesti se kuuluu vain sisäasiainministeriölle ja lääninhallituksille.

Poliisisäädöksiä voidaan antaa vain yleisen järjestyksen ja/tai turvallisuuden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi. Tämä rajoitus on kuitenkin käytännössä väljä, koska poliisisäädökset ovat kohdistettavissa käyttäytymiseen, joka *saattaa* vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta.¹⁷

Kun poliisisäädösten antaminen on poliisivallan käyttöä, rajoittavat myös sitä tätä vallankäyttöä koskevat yleiset normit ja periaatteet. HM 92² §:n ilmaiseman yleisen periaatteen mukaisesti säädösten on niin ikään sopeuduttava ylemmänasteiseen lainsäädäntöön. Ei kuitenkaan ole itsestään selvää, mitä tämä sopeutuminen merkitsee. Poliisisäädöksen olennainen sisältö on, että sillä kielletään jotakin, joka aikaisemmin on ollut ei-kiellettyä, sekä asetetaan kiellon rikkomisen varalle rangaistuksen uhka. Tämä on ylemmänasteisesta lainsäädännöstä huolimatta mahdollista, *jos tilanne on sellaisessa lainsäädännössä jätetty sääntelemättä*. Jos sen sijaan jokin toiminta on nimenomaan sallittu (esim. sanomalehden julkaiseminen ilman ennakkosensuuria), ei sitä voida poliisisäädöksin kieltää.¹⁸

KunL 12 §:n nojalla voivat kunnallisvaltuustot niin maaseudulla kuin kaupungeissakin hyväksyä ns. kunnallissääntöjä mm. »yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi kunnassa». Nämä kunnallissäännöt, joista tavallisimpia ovat *kaupunkien ns. poliisijärjestykset*, muistuttavat monessa suhteessa PolL 11 §:n nojalla annettavia poliisisäädöksiä. Niiden pääasiallinen merkitys poliisin toimivallalle seuraa asetettavasta rangaistusuhasta.¹⁹

¹⁷ Selvitettäessä termikompleksin yleinen järjestys ja turvallisuus merkityssisältöä voidaan siten saada jonkinlaista johtoa lääninhallitusten antamista poliisisäädöksistä, koska ne ilmaisevat lääninhallituksen käsityksen siitä, minkälaisia intressejä tämän ilmaisun tarkoittamaan »rauhan tilaan» kuuluu. Samoin on asia sellaisten kunnallissääntöjen kohdalta, jotka on annettu »yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi kunnassa» (KunL 12 §; vrt. 1925 PolA 31 §).

¹⁸ Vrt. myös jälj. s. 211—212 selostettava oikeustapaus OKa 1949 s. 35—36.

¹⁹ Kunnallissäännöin voidaan säätää samoista asioista kuin LH:n antamin poliisisäädöksin. Vaasan LH on 27. 6. 1958 ja 30. 7. 1963 antamallaan päätöksillä (N:ot E 984/5251 E 60.58 ja E II—348/5353 E 60.63) vahvistanut kaksi Vaasan kaupunginvaltuuston päätöstä, joilla on määrätyillä vesialueilla Vaasan kaupungissa rajoitettu moottoriveneiden suurin sallittu nopeus 4 solmuksi. Nämä päätökset on tehty KunL 12 §:n nojalla (joskin edellisessä virheellisesti maini-

Poliisisäädösten antaminen käytännössä

Kaikissa asetusten kohdissa, joissa sisäasiainministeriölle on annettu valta antaa poliisisäädöksiä, on ollut määräys sellaisten julkaisemisesta asetuskokoelmassa. Sama velvollisuus ilmenee PolL 11 §:stä. Käydesäni läpi Suomen Asetuskokoelmaa vuodesta 1935 alkaen *en ole löytänyt ainoatakaan sisäasiainministeriön antamaa poliisisäädöstä*. Järjestyksen säilyttämiseksi on mm. sota-aikana annettu erilaisia säännöksiä, mutta tällöin on nojaututtu silloin voimassa olleisiin poikkeuslakeihin. Normaaliaikoina SisM ei näin ollen nähtävästi tarvitse sille PolL 11 §:n mukaan kuuluvaa valtaa.

Sisäasiainministeriö lähetti pyynnöstäni toukokuussa 1969 kaikille lääninhallituksille kirjelmän (DN:o 2729/401/69), jossa tiedusteltiin mm., miten monta poliisisäädöstä kukin lääninhallitus oli antanut vuosittain v. 1955 alkaen. Vastaukset voidaan taulukoida seuraavasti:

*Lääninhallitusten vuosina 1955—68 antamat poliisisäädökset **

	—55	—56	—57	—58	—59	—60	—61	—62	—63	—64	—65	—66	—67	—68	yht.
Uudenmaan LH	—	2	3	—	3	2	2	—	—	3	2	—	2	1	20
Turun ja Porin	—	2	1	—	1	3	—	—	—	4	3	1	—	—	15
Hämeen	—	1	1	1	2	1	1	1	5	3	1	2	1	1	21
Kymen	—	—	3	—	2	1	4	—	—	—	—	—	—	4	14
Mikkelin	—	3	—	1	—	3	1	1	—	—	—	—	—	2	11
Kuopion	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Pohjois-Karjalan **	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	1	—	—	—	2
Vaasan	4	2	—	1	2	1	—	1	—	1	—	1	2	3	18
Keski-Suomen **	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Oulun	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Lapin	1	1	4	3	2	3	—	4	3	5	3	1	2	1	33
Yhteensä	5	11	12	6	12	14	8	8	8	16	10	5	7	12	134

* Ahvenanmaan maakuntaa ei itsehallintoa koskevan lainsäädännön vuoksi ole otettu lukuun.

** Pohjois-Karjalan ja Keski-Suomen läänit aloittivat toimintansa 1. 3. 1960.

taan myös LHA 13³ § ja alistuksen sijasta puhutaan kaupunginhallituksen tekemästä anomuksesta). Toisaalta Vaasan LH itse (samoin kuin useat muut lääninhallitukset) on tehnyt samansisältöisiä päätöksiä myös LHA 13³ §:n nojalla (esim. 13. 11. 1968 N:o A 921/6345 A 20.68). Kunnallisvaltuuston ja lääninhallituksen toimivalta on siis tässä suhteessa rinnakkainen. Kunnan osalta asia liittyy vanhaan perinteeseen järjestyksen ylläpitämisen kuulumisesta kunnan tehtäväpiiriin. Ks. myös KunL 77 §.

Koko maata silmällä pitäen voidaan todeta, että annettujen poliisissäädösten määrä on vuosittain vaihdellut 5 ja 16 välillä. Mitään kehityssuuntaa ei tässä suhteessa ole havaittavissa, vaan säädösten määrä on pysynyt tasaisen vähäisenä. Myös aikaisemmin kuin v. 1955 annettuja poliisissäädöksiä on vielä voimassa.

Eri läänien osalta havaitaan, ettei Kuopion ja Oulun lääneissä ole po. aikana ilmoituksen mukaan annettu yhtään poliisissäädöstä.²⁰ Lapin läänin suhteellisen suuri lukumäärä selittyy osittain siitä, että siellä on puolustusvoimain toimeenpanemien kovapanosammuntojen ym. harjoitusten ajaksi annettu määräraikaisia säädöksiä.²¹

Valtaosa poliisissäädöksistä sisältää kiellon mennä »asiattomasti» jonnekin vankilan, hoitolaitoksen, lentokentän, sataman, teollisuuslaitoksen jne. alueelle. Sen lisäksi on määrättyillä alueilla kielletty tupakanpoltto ja avotulen teko sekä annettu määräyksiä vesiliikenteestä (viimeksi mainittuja nimenomaan Mikkelin ja Vaasan lääneissä).

Kaikissa poliisissäädöksissä on asetettu rangaistuksen uhka. Tavallisin määrätty maksimirangaistus on ollut 50 päiväsakkoa.²²

²⁰ Kuopion LH:n kirje SisM:lle 30. 6. 1969 N:o 655 C sekä Oulun LH:n kirje SisM:lle 9. 7. 1969 N:o 3241—C/9751/20 C 69. — Myös lääninhallitukset (vrt. edellä SisM:stä lausuttu) ovat varsinkin varhaisempina aikoina saattaneet antaa poliisissäädöksiä vastaavia säännöksiä muun lainkohdan kuin LHA 13³ §:n tai sen edeltäjien nojalla. Hevos- ja karjakaupan järjestämistä markkinoilla ja toripäivillä koskevassa senaatin päätöksessä huhtikuun 27 päivältä 1916 (AsK 29/1916 s. 1) annettiin lääninhallitukselle (kuvernöörille) valta antaa lähempiä »säädöksiä» järjestyksen ylläpitämisestä eläinkauppaa varten määrättyllä alueella (5 §). Tällaisten säädösten sekä myös itse mainitussa senaatin päätöksessä olevien säännösten rikkominen oli lääninhallituksen (kuvernöörin) määrättävän sakon uhalla kielletty (7 §). LH saattoi siis asettaa rangaistuksen myös ylempien säädösten rikkomisesta; ks. tällaisesta menettelystä *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 107. Hämmästyttävää on, että em. senaatin päätöstä on sovellettu vielä ainakin 1950-luvulla; ks. *Kymen LH:n* p. 5. 2. 1955/N:o 660/2039 (Kymenlaakson Ravirata Oy:n eläinmyyntipäivät) ja *Vaasan LH:n* p. 25. 1. 1956 N:o A—69/11890 A 20.55 (Kannuksen Hevosjalostusyhdistys). Näitä säädöksiä ei ole otettu mukaan edellä olleeseen luetteloon annetuista poliisissäädöksistä.

²¹ Näitä on ollut kaikkiaan kymmenen. Suurin osa Lapin läänin muista poliisissäädöksistä koskee oleskelukieltä eri voimalaitosalueilla.

²² Aikaisemmin voimassa olleen RVA 43 §:n mukaan lääninhallitus saattoi asettaa enintään 100 päiväsakon rangaistuksen uhan. Kun RVA 43 § nyt on kumottu (AsK 29/69), on suurin mahdollinen rangaistus 120 päiväsakkoa (RL 2:4). Ks. myös *Lvk. julk.* N:o 9/1967 s. 14. Kun RL 2 luvun 4 §:n 2 momentti

Edellä on todettu, että myös nimismiehillä oli valta antaa poliisissäädöksiä 1.3.1969 saakka. Kun sallittu rangaistusmaksimi on jo pitkään ollut rangaistuksena merkityksetön, on poliisimiesten käsityksenä yleisesti ollut, ettei tällaisia säännöksiä ole käytännössä miesmuistiin esiintynyt. Em. SisM:n tiedustelu paljasti kuitenkin, että tiettävästi viimeinen nimismiehen poliisissäädös annettiin 2.3.1967 — tosin se ei nähtävästi sisältänyt lainkaan rangaistuksen uhkaa.²³

koskee vapautta poiketa vain *laissa tai asetuksessa* olevasta rangaistuksen erityisestä vähimmäis- tai enimmäismäärästä ja toisaalta saman pykälän 4 momentista näkyy, ettei 2 momenttia ole sovellettava rangaistuksena tuomitavaan uhkasakkoon, ovat poliisissäädöksissä olevat erityislatitudit jääneet ymmärtääkseni edelleen voimaan. Myös uusissa poliisissäädöksissä voidaan asettaa erityislatitudi (jonka ääriarajat kuitenkin ovat 1—120 ps.) ja tuomioistuimien on siihen sidottu. Nähtävästi on kuitenkin asianmukaista, etteivät lääninhallitukset tulevaisuudessa määrää päiväsakkomäärän minimirajaa, vaan ainoastaan — niin kuin käytännössä tähänkin saakka — maksimirajan. Ehkä senkään asettaminen ei ole tarpeellista.

²³ Kysymyksessä on *Paltamon piirin nimismiehen päätös*. Oulun LH:lle lähettämässään kirjelmässä (ks. SisM DN:o 2739/401/69) hän ilmoittaa antaneensa 24.3.1964, 14.1.1966 ja 2.3.1967 samanlaiset määräykset. Näistä ensin mainituista on liitetty mukaan jäljennös. Sädös koskee Pohjois-Savon Prikaatin suorittamia kovapanosammuntoja Oulujärven jäällä ja sisältää erilaisia määräyksiä vahinkojen välttämiseksi. Osa näistä kohdistuu ammuntojen järjestämiseen, osa paikalliseen väestöön. Lähetekirjelmässään nimismies ilmoittaa henkilökohtaisena mielipiteenään, että on valitettavaa ja kehityksessä taaksepäin menoa, että nimismiehellä on otettu po. valta pois. Tätä seikkaa voidaan luonnollisesti tarkastella eri näkökulmista. Ehkä on kuitenkin parempi, että vain lääninhallitukset voivat antaa yleisiä säännöksiä. Kuten edellä on ilmennyt, valtaosa näistä rajoittuu yhden poliisipiirin alueelle. — *Uudenmaan LH* ilmoitti vastauksena SisM:n tiedusteluun, että Inkoon piirin nimismies oli v. 1964 antanut järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi huvitilaisuutta varten kaksi poliisissäädöstä. *Mikkelin LH* liitti vastauskirjelmäänsä näin kuuluvan, jo menneitä aikoja kuvastavan nimismiehen kuulutuksen: »Koska on tehty valituksia siitä, että useat kaatavat suurempiakin määriä puita yksityisten omistamilla mailla petunkoloamistarkoituksessa ilman minkäänlaista lupaa, niin kiellään ja varoitetaan tällaisista laittomista teoista ilmoituksella, että jos kellä on siihen todellinen tarvis, niin hankkikoon siihen asianomaisen luvan joko yksityiseltä tai kunnan elintarvikelautakunnalta, jonka asiana on ruunun mailta leimattujen leipäpuiden ostopaikkaa antaa lähempiä ohjeita.» (Pieksämäen pohjoispiirin nimismies 15.6.1918.). Tämäkin näyttää olevan lähinnä varoitus »laittomista teoista» eikä itsenäinen säädös. — Edellä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta lääninhallitukset ilmoittivat, ettei niillä ollut tietoa nimismiesten antamista poliisissäädöksistä. Ks. NmsJS 114 §, jonka mukaan nimismiesten oli vuosittain tehtävä lääninhallitukselle ilmoitus antamistaan poliisissäädöksistä.

9. RL 3:8¹ §

»Jos poliisimies, suorittaessaan virkatehtävää, kohtaa vastarintaa, on hänellä oikeus käyttää sellaisia voimakeinoja, joita virkatehtävän laatuun ja vastarinnan vaarallisuuteen nähden sekä tilanteen muutoinkin huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina. Sama oikeus on yleistä järjestystä ylläpitämään asetetulla henkilöllä tuota tehtävää suorittaessaan.»

a. Lainkohdan säätäminen

Lainkohta on muutettu näin kuuluvaksi joulukuun 29 päivänä 1967 annetulla lailla (621/67). Vastaavan sisältöinen säännös oli alunperin tarkoitus sijoittaa poliisilakiin. Poliisilain valmistelun kestäessä oli kuitenkin asetettu ns. hätävarjelukomitea harkitsemaan »julkisoikeudellista hätävarjelua» koskevien säännösten uusimista ja tämä komitea ehdotti v. 1960 valmistuneessa mietinnössään ao. säännöksen pysyttämistä rikoslaissa. Tästä oli seurauksena, että yleissäännös poliisin vallasta käyttää voimakeinoja jätettiin pois itse poliisilaista.

Poliisin järjestelykomitea ehdotti, että silloinen RL 3:8 a (AsK 154/32) siirrettäisiin poliisilakiin.¹ Ehdotusta perusteltiin sillä, että RL 3:8 a sisälsi yksinomaan poliisitoimintaa koskevia määräyksiä. Komitean ehdottama sanamuoto oli (lakiehdotuksen 11² §): »Jos joku väkivallalla tai väkivaltaa uhaten asettuu vastustamaan poliisia virkatehtävässä tai yrittää muulla tavoin estää poliisia tehtävänsä suorittamasta, on poliisilla oikeus käyttää sellaisia voimakeinoja, mitkä virkatehtävän suorittamiseksi ovat tarpeen. Älköön poliisi tällaisessa tapauksessa käyttää ankarampia voimakeinoja, kuin mitä voidaan pitää puolustettavana huomioon ottamalla tilanteen ja vastustuksen vaarallisuus sekä virkatehtävän laatu.» Poliisin järjestelykomitean ehdotus poliisilaiksi ym. valmistui lokakuun 21 päivänä 1958.

Saman kuukauden 16 päivänä valtioneuvosto oli asettanut ns. *hätävarjelukomitean*. Sen puheenjohtajana oli prof. Brynolf *Honkasalo*. Komitean tehtävänä oli harkita, miten hätävarjelua koskevia säännöksiä voitaisiin laajentaa siten, että eräissä vaaranalaisissa tehtävissä toimivien virkamiesryhmien (mm. poliisimiehet) turvallisuus tehostuisi. Komitean mietintö valmistui vuonna 1960 (kom. miet. mon. 1960: 23), ja siinä ehdotettiin poliisin voimakeinojen käyttöoikeutta koskeva säännös säilytettäväksi.

¹ Ks. *Kom. miet.* 1958: 15 s. 17 ja 22 (11² §).

väksi edelleen rikoslaissa. Tämä oli seurausta komitean katsomuksesta, että kysymys oli ns. julkisoikeudellisesta hätävarjeluksesta. Hätävarjelukomitean mietinnössä ei viitata Poliisin järjestelykomitean mietintöön eikä käsitellä mahdollisuutta sijoittaa poliisin voimakeinojen käyttövaltaa koskeva lainkohta poliisilakiin.

Poliisilain myöhemmissä valmisteluvaiheissa ao. säännökset jätettiin lakiehdotuksista pois, koska hätävarjelukomitean laatimat säännökset kokonaisuutena koskivat muitakin kuin poliisimiehiä.² Hyväksyessään poliisilain eduskunta kuitenkin edellytti, että — niin kuin asia ilmaistiin — julkisoikeudellista hätävarjelua koskevan lainsäädännön ym. uudistamista tutkineen toimikunnan mietintöön liittyvät lakiehdotukset annettaihin ensi tilassa eduskunnalle.³

Rikoslain 3 luvun säännösten uusimista ei suoritettu välittömästi myöskään hätävarjelukomitean ehdotuksen pohjalta, vaan vuonna 1964 ilmestyi uusi komiteamietintö (1964: A 1), siitä hankittiin *laintarkastuskunnan* lausunto (n:o 2/1965) ja sen jälkeen laadittiin vielä *lainvalmistelukunnassa* tarkistettu ehdotus (lvk. julk N:o 8/1966). Hallituksen esitys annettiin syyskuussa 1966.⁴

b. Ns. julkisoikeudellisesta hätävarjelusta

Säännöstä, jossa poliisimiehelle tai muulle virkamiehelle annetaan valta käyttää voimakeinoja, voidaan tarkastella kahdesta eri aspektista. *Rikosoikeudellisesta näkökulmasta* katsoen on kysymys poikkeuksesta erinäisiin rikoslain kieltonormeihin, lähinnä pahoinpitelyn rangaistavuutta koskeviin säännöksiin. Selittämällä poliisin valta voimakeinojen käyttöön ns. julkisoikeudelliseksi hätävarjeluksi ajatellaan se poikkeukseksi säännöstä, jonka mukaan pahoinpitely on rangaistavaa. Asian *hallinto-oikeudellinen näkökulma* taas on lyhyesti sanottuna seuraava: kun poliisille annetaan oikeussäännöksin tietyn sisältöinen valta, siitä ilman muuta seuraa (muun ohessa), ettei tuon vallan käyttö voi olla rangaistavaa. Kysymys on siis toimivallan luomisesta.

² Ks. *SisM:n poliisilakiehdotus* s. 2—3, *Laintarkastuskunnan lausunto* n:o 6/1962 s. 4 ja *HE N:o 130* s. 3, *Asiak.* III: 1, 1964 vp.

³ Ks. *HE N:o 130* (1964 vp.), *Edusk. vast.* s. 1, *Asiak.* III: 2, 1965 vp. Mietinnöllä tarkoitettiin komiteamietintöä 1964: A 1.

⁴ Ks. *HE N:o 67*, *Asiak.* I, 1966 vp. sekä eduskuntakäsittelystä *Lvm.* N:o 12, *Suurvrm.* N:o 124 sekä *Edusk. vast.*, *Asiak.* III: 2, 1967 vp.

1925 PolA:ssa ei ollut yleistä säännöstä voimakeinojen käyttöoikeudesta, ei myöskään rikoslaissa ennen vuotta 1932. Tällainen asiointila selittyy ns. yleisvaltuusajattelusta. Katsottiin, että poliisilla oli jonkinasteinen valta voimakeinojen käyttämiseen, vaikkei siitä mitään säädännäiseen oikeuteen sisältyvää normia ollutkaan.⁵

Vuonna 1932 rikoslakiin kuitenkin otettiin uusi nimenomainen säännös (RL 3:8 a; AsK 13.5.1932/154) poliisin vallasta käyttää voimakeinoja. Sen mukaan poliisilla oli oikeus käyttää tarpeellista väkivaltaa (so. voimakeinoja), *kun joku väkivallalla tai väkivaltaa uhaten asettui vastustamaan poliisiviranomaista virkatehtävässä, johon tämä oli ryhtynyt järjestyksen pitämiseksi tai turvallisuuden tehostamiseksi*. Hallituksen esityksestä ilmenee, että syy uuden säännöksen sijoittamiselle rikoslakiin oli juuri voimakeinojen käyttötilanteen rikosoikeudellinen arviointi. Muu vaihtoehto ei liene ollut esilläkään, mikä sen ajan poliisilainsäädännön kehittymättömyyden huomioon ottaen on ymmärrettävääkin. Hallituksen esityksessä painotettiin lisäksi, että poliisimiesten »suoja» virantoumituksessa oli lisättävä. Täten säännös liittyi esityksen perustelujen mukaan laajennuksena yksityiselle kansalaiselle kuuluvaan hätävarjeluoikeuteen (RL 3:6 ja 7).⁶

RL 3:8 a §:ää on oikeustieteellisessä kirjallisuudessa käsitelty nimikkeen *julkisoikeudellinen hätävarjelu* alla. Tällainen nimitys osoittaa jo sinänsä ajateltua yhteyttä yksityisen hallintoalamaisen hätävarjeluoikeuteen. Erona on vain, että RL 3:6 ja 7 §:n mukaista hätävarjelua käytetään yksityisten suojaamiseksi, julkisoikeudellista hätävarjelua taas julkisten intressien suojaamiseksi.⁷ Esim. pahoinpitely on normaalisti rangaistavaa. Jos kuitenkin on kysymys hätävarjelutilanteesta, vallit-

⁵ Jäljempänä luvussa VI tarkastellaan yleisesti oppia ns. poliisin yleisvaltuudesta. Vrt. myös Ylösjoiki, PM 1967 s. 731—732 ajasta ennen nykyisen RL 3:8 §:n (AsK 621/67) säätämistä.

⁶ Ks. HE N:o 27 sekä eduskuntakäsittelyn osalta Lvm. N:o 12 ja Suurvm. N:o 30, Asiak. I—II, 1932 vp. Asian käsittely eduskunnassa sujui varsin mutkattomasti ja kesti kaikkiaan vain kolme viikkoa. Täysistunnoissa ei lakiesityksestä lainkaan keskusteltu. Ks. Ptk. I s. 413, 566, 582—583 ja 680, 1932 vp. — Eräänä perusteena RL 3:8 a §:n säännöksen sijoittamiselle rikoslakiin oli nähtävästi myös, että esikuvana olleet Norjan ja Tanskan säännökset olivat rikoslaissa. Ks. *Honkasalo*, Yleiset opit I s. 162 alav. 28. Toisaalta ei silloin ollutkaan mitään poliisilakia, johon säännös olisi voitu sisällyttää.

⁷ Ks. *Honkasalo*, Yleiset opit I s. 158—163 ja *Honkasalo—Ellilä* s. 47—48. Hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta ei meillä liene po. säännöksiä juuri tarkasteltu.

see erityinen ns. oikeuttamisperuste⁸ ja sama teko on niissä olosuhteissa ei-rangaistava. Ajateltaessa ns. julkisoikeudellista hätävarjelua näyttää tilanne kuitenkin hieman toisenlaiselta. Se voidaan — kun silmällä pidetään etupäässä teon mahdollista rangaistavuutta — selittää jollakin tavoin hätävarjeluun verrattavaksi ilmiöksi. Luonnollisempaa on käsitykseni mukaan kuitenkin yksinkertaisesti todeta, että tietty teko (esim. voimakeinojen käyttö RL 3:8¹ §:ssä kuvatussa tilanteessa) kuuluu jonkin orgaanin toimivaltaan. Tällöin on itsestään selvää, ettei siitä voida rangaista. Ei ole mahdollista, että teko samalla kertaa kuuluisi virkamiehen toimivaltaan ja olisi rangaistava.

Julkisoikeudellinen hätävarjelu ei myöskään sanontana vaikuta erityisen onnistuneelta. RL 3:8¹ §:ssä ei edellytetä, että poliisimies olisi joutunut »hyökkäyksen» kohteeksi. Asetelma on päinvastainen: poliisimies pyrkii voimakeinoin toteuttamaan virkavelvollisuutensa, hallintoalamainen on toiminnan kohde, ts. eräässä mielessä hän »puolustautuu». Hätävarjelutilanteessa (RL 3:6) sen sijaan toinen henkilö »hyökkää», hätävarjeluun turvautuva puolustautuu. Rikosoikeudessa on tosin katsottu, että verrattain lieväkin toiminta voidaan tulkita »hyökkäykseksi»,⁹ mutta käytännössä RL 3:8¹ §:n ja 3:6 §:n soveltamistilanteet poikkeavat keskimääräisesti huomattavasti toisistaan. Poliisimiehen RL 3:8¹ §:n nojalla tapahtuva toiminta on offensiivista, hätävarjeluun turvautuvan defensiivistä. Tämän vuoksi ei näyttäisi olevan aihetta käyttää samantapaisia termejä.

Poliisimies saattaa toimiessaan RL 3:8¹ §:n mukaisesti joutua myös hätävarjelutilanteeseen. Näin käy, jos hän itse tai esim. hänen mukanaan oleva henkilö joutuu »hyökkäyksen» kohteeksi. Tällöin on siis kysymys välittömästi hänen itsensä tai muun henkilön puolustamisesta; esim. kiinni otettava tai joku tätä auttava henkilö käyttäytyy väkivaltaisesti. *On kuitenkin huomattava, että tilanne on tällöin toinen kuin normaalisti RL 3:8¹ §:n mukaan.* Kirjallisuudessa on oltu yksimielisiä siitä, että poliisimiehellä on hyökkäyksen kohteeksi joutuessaan sama oikeus hätävarjeluun kuin muillakin henkilöillä.¹⁰

⁸ Ks. esim. Anttila, Loukatun suostumus s. 18—19.

⁹ Ks. Honkasalo, Yleiset opit I s. 146—147.

¹⁰ Ks. Reino Ellilä, Suomen kriminalistiyhdistyksen vuosikirja 1952—1955 s. 131—142, Salmiala, DL 1960 (oikeustapausosasto) s. 22, Kom. miet. mon. 1960: 23 s. 4, Lvk. julk. N:o 8/1966 s. 10 ja Ylösjoki, PM 1967 s. 734. Mainittu kannanotto on luonnollinen; henkilön ominaisuus olla poliisimies ei vaikuta RL

Toteamus RL 3:6 §:n mukaisen hätävarjelu oikeuden olemassaolosta on sikäli merkittävä, että tämän lainkohdan mukaan saa — ainakin periaatteessa — käyttää enemmänkin voimakeinoja kuin RL 3:8¹ §:n mukaan. Voimakeinojen käyttöoikeus ei RL 3:6 §:ssä ole sidottu ns. suhteellisuusperiaatteen rajoihin.

Poliisimiehen virkatoimen laatua ei ole RL 3:8¹ §:ssä rajoitettu.¹¹ Kun henkilö tekee vastarintaa esim. jossakin virka-apuasiassa, poliisimiehellä on voimakeinojen käyttövalta. Kun tämä valta näin ollen saattaa tulla aktuaaliseksi poliisin kaikilla toiminnan saroilla, on tämänkin vuoksi huonosti perusteltua puhua *hätävarjelusta*. Yhteiskunta ei normaalisti ole minkäänlaisessa hädässä voimakeinoja tarvittaessa. Niitä käytetään joka päivä ja ne kuuluvat siinä mielessä normaaliin elämänmenoon (vaikka voimakeinojen käyttöä tietenkin on pyrittävä välttämään). Yhteiskunta voidaan siten vain kuvaannollisesti rinnastaa yksityiseen, jonka asema tosiaan hänen joutuessaan hyökkäyksen kohteeksi voi usein olla sellainen, että sana hätä on siitä paikallaan.

Katson näin ollen, että on tarkoituksenmukaisempaa tarkastella RL 3:8¹ §:n säännöstä yksinkertaisesti yhtenä toimivaltasäännöksenä kuin puhua »julkisoikeudellisesta hätävarjelusta». Säännös on ulkonaisestikin toimivaltanormi; samantapaisia on esim. poliisilaissa itsessään. Kun virkamies toimii toimivaltansa puitteissa, ei häntä voida teosta rangaista, vaikka se *jonkun muun tekemänä* olisi rangaistava. Toimivaltasäännöksen olemassaolo riittää siten yksinään poistamaan teolta sen rangaistavuuden; mitään RL 3 luvussa tai muualla rikoslaissa olevaa säännöstä ei tähän enää tarvita.¹² Poliisimiehet eivät ole erikoisasemassa: esim. lääkäri suo-

3:6 §:n mukaiseen hätävarjelu oikeuteen. Se on irrelevantti aivan samalla tavoin kuin kenen tahansa työ- tai virkasuhde RL 3:6 §:n soveltuvuutta arvioitaessa. RL 3:6 §:n mukainen hätävarjelu oikeus poliisimiehellä on — samoin kuin muillakin hallintoalalaisilla — sekä virassaan että sen ulkopuolella.

¹¹ Kuitenkin vaaditaan, niin kuin jälj. s. 116 tarkemmin esitetään, että kysymys on toimivallan käytöstä.

¹² Tähän liittyy mielenkiintoinen kysymys siitä, minkälainen valta *asetuksella* tai sitä alemmanasteisella säädöksellä voidaan antaa virkamiehelle. Jos teko on rikoslaissa tai muussa laissa säädetty rangaistavaksi, asetukseen ei HM 92² §:ssä ilmaistun periaatteen vastaisesti voitane antaa valtaa menetellä vastoin lakia. — Tulkinallisesti voidaan mahdollisesti jonkin rangaistussäännöksen osalta päätyä sellaiseen lopputulokseen, ettei siinä ole tarkoitettukaan virkamiesten toimintaa. Pääsääntö lienee kuitenkin edellä sanottu.

rittaa amputoinnin, ulosottomies estää velallista käyttämästä omaisuuttaan jne.¹³

Poliisin toimivaltaa koskevat säännökset kuuluvat nähdäkseni primäärisesti hallinto-oikeuden alaan, sikäli kuin ei ole kysymys rikosten selvittämiseen liittyvästä toiminnasta. Tämän vuoksi RL 3:8¹ §:n säännöksen sijoitus on omalaatuinen. Jo lainsäädäntövaiheessa tähän kiinnitettiin huomiota, mutta säännös jäi kuitenkin entiselle paikalleen.¹⁴

c. RL 3:8¹ §:n rakenteen analyysia

RL 3:8¹ §:n mukaan poliisimiehellä on, jos hän (1) suorittaessaan virkatehtävää (2) kohtaa vastarintaa, valta käyttää sellaisia voimakeinoja kuin lainkohdassa on lähemmin sanottu.

Edellä on päädytty luonnehtimaan RL 3:8¹ §:n sisältämää normia toimivaltanormiksi. Lähemmin analysoitaessa se osoittautuu eräässä mielessä toisen asteen toimivaltanormiksi.

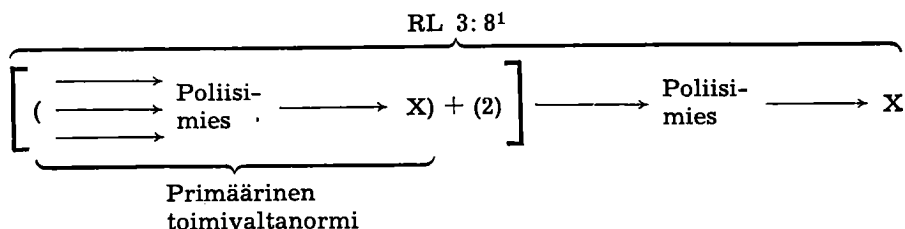
Asia on ilmaistavissa seuraavasti: oikeustositseikastoa, joka laukaisee lainkohdassa mainitun vallan, on kuvattu sanomalla, että poliisimies virkatehtävää suorittaessaan kohtaa vastarintaa. Yllä olevan numeroinnin mukaisesti voidaan siis RL 3:8¹ §:n mukaista vallan käyttöä kuvata seuraavasti:

¹³ Vrt. *Honkasalo*, Yleiset opit I s. 19—20 ja 178 ja *Honkasalo—Ellilä*, s. 53. — Vastaavasti poliisimiehet tekevät voimakeinoja käyttämättä sellaista, mikä yksityishenkilön tekemänä olisi rikos (esim. vapaudenriisto). Tämä koskee jälleen muitakin virkamiehiä: vanginvartijat eivät päästä vankeja pois jne. Kaikenlaisen tällaisen — toimivallan puitteissa tapahtuvan — hallintotoiminnan osalta olisi mieleetöntä erikseen sanoa, ettei se ole rangaistavaa. *Toimivallan ylittämistä* koskevat säännökset (esim. RL 3:92) voidaan sen sijaan mahdollisesti edelleen sijoittaa rikoslakiin.

¹⁴ Ks. *Kom. miet. 1964: A 1 s. 5—6* ja *Laintarkastuskunnan lausunto N:o 2/1965 s. 3—4*. Viimeisen ennen eduskuntakäsittelyä valmistuneen lainvalmistelutyön (*Lvk. julk. N:o 8/1966*) nimeksi oli jo uuden katsantokannan mukaisesti otettu »Ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle eräiden viranomaisien oikeutta voimakeinojen käyttämiseen koskevan lainsäädännön uudistamiseksi sekä...» Enää ei puhuttu julkisoikeudellisesta hätävarjelusta. Ks. myös *HE N:o 67, Asiak. I, 1966 vp.* — Vrt. toisaalta *Ylösjoki, SPL 1968 s. 10*. Hänen mielestään kysymyksessä on »hätävarjelupykälä», koska säännös on sijoitettu rikoslain 3 lukuun.

(1) —————> Poliisi-
(2) —————> mies —————>

Käsitykseni mukaan (jota seuraavassa yritän perustella) tämä on edelleen kirjoitettavissa muotoon:



Tällainen tulkinta sisältää väitteen, ettei RL 3: 8¹ §:n säännös milloinkaan yksinään oikeuta puuttumaan hallintoalamaisen X oikeudelliseen asemaan. Tarvitaan toinen (primäärinen) toimivaltanormi, jonka nojalla hallintoalamainen on velvollinen alistumaan (*liability*) tietynlaiseen kohteluun. Ellei hän tästä huolimatta alistu ja poliisimies »kohtaa vastarintaa», viimeksi mainittu saa käyttää voimakeinoja.

Edellä sanottu on perusteltavissa siten, että sanonnalla »suorittaessaan *virgatehtävää*» on katsottava tarkoitettavan laillista toimintaa. Hyväksyn tämän premissinä. Suomen oikeusjärjestyksen mukaan poliisi on samalla tavoin »lainalainen», so. samalla tavalla oikeusjärjestykseen sidottu kuin muihin viranomaisorganisaatioihin kuuluvat virkamiehet. Poliisin toimivallan rajat on määritelty väljästi, mutta sen on pysyttävä näiden rajojen sisäpuolella.¹⁵ Oikeusjärjestyksen vastainen menettely ei voi olla kenenkään poliisimiehen virgatehtävä.

Jotta hallintoalamainen olisi velvollinen alistumaan johonkin oikeusasemansa muutokseen, edellytetään toimivaltanormin voimassaoloa. Tämä on sama asia eri sanoin ilmaistuna; vasta toimivaltanormi luo velvollisuuden alistua. Kun RL 3: 8¹ §:stä ei ilmene, mihin kukin hallintoalamainen alunperin on velvollinen alistumaan, RL 3: 8¹ on vaikutukseltaan sekundäärinen. Yksin sen nojalla ei hallintoalamaista voida pakottaa mihinkään.

¹⁵ HM 92¹ §:ssä on nimenomaisesti ilmaistu virkamiesten velvollisuus noudattaa normeja. Nähdäkseni ei voida löytää mitään perustetta, jonka mukaan poliisi olisi tässä suhteessa poikkeusasemassa. — HM 92¹ §:n sinänsä *juridisesti* tyhjistä säännöksestä ks. *Sinisalo*, LM 1968 s. 19—31.

Kaksi esimerkkiä:

1) Poliisikonstaapeli A havaitsee, että ravintolasta tullut ja ilmeisesti alkoholin vaikutuksen alainen henkilö X istuu kadulle pysäköidyn henkilöauton ohjauspyörän ääreen. A menee paikalle ja huomauttaa X:lle, että moottoriajoneuvon kuljettaminen alkoholin vaikutuksen alaisena on rangaistava teko. X vastaa, että hänen tarkoituksensa oli vain hetken levähtää autossaan. Tämän kuultuaan A tarttuu X:n vaatteisiin ja nostaa tämän väkisin ulos autosta, jolloin X lyö päänsä auton oven pieleen, sekä kuljettaa X:n poliisiasemalle. Kysytään, onko A menettellyt oikeusjärjestyksen mukaisesti.

Havaitaan, että kysymys voimakeinojen käytöstä on *toissijainen*. Päämäärinormina voi tulla kysymykseen kaksi eri normiryhmää: PolL 19 §:n 2 momentin 1 virkkeen säännökset poliisin vallasta estää rikoksen teko sekä PolL 20 §:n säännökset päihytyneeseen henkilöön kohdistettavista toimenpiteistä. Jos lähdetään PolL 19 §:stä, havaitaan sen soveltamisen edellytyksenä olevan mm., että henkilön voidaan käyttäytymisensä perusteella päätellä »todennäköisesti syyllistyvän rikokseen». Oliko asia ko. tilanteessa tällainen?

Jos asia oli näin ja jos A:n voidaan sanoa toimineen myös PolL 12 §:n 1 ja 3 momenttien mukaisesti, hänellä oli valta ottaa X kiinni. Jos tämän käyttäytyminen edelleen oli tulkittava »vastarinnaksi» (myös passiivinen suhtautuminen riittää; ks. jälj. s. 126), A:lla oli valta käyttää voimakeinoja. Tämän jälkeen on vielä harkittava, käytettiinkö niitä RL 3: 8¹ §:n puitteissa.¹⁶

2) KKO 10.5.1966 p. N:o 1310.¹⁷

Poliisiasemalle oli epäiltynä liikenteen häiritsemisestä tuotu ylioppilas X. Ylikonstaapeli A:n annettua esimiehenä määräyksen ottaa X:ltä sormenjäljet oli tämä kieltäytynyt niitä antamasta. Tällöin konstaapelit B ja C olivat ryhtyneet »väkivaltaa käyttäen» ottamaan niitä ja tuolloin

¹⁶ Vaikka esimerkki on rakenteeltaan yksinkertainen, joudutaan käytännössä tämäntapaisia tilanteita arvosteltaessa vaikeuksiin. Ensinnäkin on jälkikäteen vaikea tarkalleen todeta, minkälainen tapahtumien kulku oli. Toiseksi on RL 3:8¹ §:ssä voimakeinojen käytölle asetetut rajat määritetty siksi väljästi (»puolustettavuus» tilanne kokonaisuudessaan huomioon ottaen), ettei ole helppoa eikä yksiviivaista arvostella, onko poliisimiehen toiminta suoritettu niiden puitteissa. Eri henkilöt voivat tulla hieman erilaisiin tuloksiin sen mukaan, kumman osapuolen kannalta he pääasiassa tarkastelevat asiaa.

¹⁷ Ratkaisua on selostanut myös *Ylösjoki*, PM 1967 s. 731—732. Helsingin HO oli antanut jutussa päätöksen 28.10.1965 (R 1965/333/537).

tahallansa pahoinpidelleet X:ää, B puristamalla häntä kurkusta ja C lyömällä häntä patukalla oikeaan kämmenselkään niin, että X oli siitä saanut vähäisiä ruumiinvammoja.

RO tuomitsi B:n ja C:n (silloisen) RL 21: 12¹, 40: 21² ja 22 sekä 7: 1 §:n nojalla, kummankin yksin teoin tehdyistä ymmärtämättömyydestä tapahuneesta virkavirheestä ja vähäisen vamman aiheuttaneesta pahoinpitelestä sakkoon. (A tuomittiin ymmärtämättömyydestä tehdystä virkavirheestä sakkoon, koska hän virkavelvollisuutensa vastaisesti oli laiminlyönyt ryhtyä toimenpiteisiin pahoinpitelyn lopettamiseksi.)

Helsingin HO katsoi, soveltaen muita raastuvanoikeuden mainitsemia lainkohtia paitsi RL 40: 22 §:ää, *koska B ja C menetellessään raastuvanoikeuden heidän syykseen lukemin tavoin olivat käyttäneet ilmeisesti suurempaa väkivaltaa kuin mitä voitiin pitää puolustettavana sormenjalkien ottamiseksi X:ltä, ettei ollut syytä muuttaa RO:n päätöksen lopputulosta.*

KKO ei myöntänyt muutoksenhakulupaa.

Tarkastellaan tapausta nykyisen lainsäädännön valossa.¹⁸ Aluksi on etsittävä primääristä toimivaltanormia; onko hallintoalamaisella velvollisuus alistua siihen, että hänestä otetaan sormenjäljet? Henkilötuntemerkkien ottamisesta annetun asetuksen (19. 6. 1936/245) 1 §:n mukaan *poliisi on oikeutettu henkilöllisyyden toteamista ja rikollisten rekisteröintiä varten mm. ottamaan sormenjäljet rikokseen syytäksi epäillyistä sekä eräistä muistakin henkilöistä. Asetus on ilmeisesti ymmärrettävä niin, ettei hallintoalamainen saa tästä kieltäytyä; vastakkainen näkemys johtaisi käytännöllisiin mahdottomuuksiin. Kun asetuksen määrittelemään kategoriaan kuuluva henkilö näin ollen on velvollinen alistumaan (liability) sormenjalkien ottamiseen, häneen saadaan vastarintatapauksessa soveltaa 3: 8¹ §:n säännöstä.*¹⁹

¹⁸ Myös aikaisemman lain mukaan ratkaisu olisi hyvin mielenkiintoinen. Mistä HO päätteli, että po. tarkoitusta (sormenjalkien ottaminen) varten ylipäätään oli sallittua käyttää »väkivaltaa»? Kirjaimellisesti otettuna ei silloinen RL 3: 8a voinut antaa tällaista valtaa, koska se edellytti poliisin vastustamista »väkivallalla tai väkivaltaa uhaten». Ratkaisu tarjoaa näin ollen esimerkin poliisille kuuluneesta, kirjoitetussa oikeudessa normeeraamattomasta vallasta.

¹⁹ Näin on sillä edellytyksellä, ettei asetusta pidetä perustuslain tai muun lain vastaisena. Yleensä nykyään katsotaan, että puuttumisen hallintoalamaisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tulisi olla mahdollista vain eduskuntalain nojalla. Ks. esim. hallituksen esitys poliisilaiksi, HE N:o 130 s. 2, Asiak. III: 1, 1964 vp. Toisaalta asetuksen antamisen aikaan poliisin valvontakäyttö lähes kokonaisuudessaan perustui asetuksen tasoihin säännöksiin, eikä kysymystä nähdäkseni tämän asetuksen osalta voida kovin vakavasti esittää-

Väitettä primäärisen toimivaltanormin välttämättömyydestä voitaisiin vastustaa esittämällä seuraava esimerkki:

Poliisimies tekee velvollisuuksiinsa kuuluvaa vartiokierrosta kaupungilla. Tämä virkatehtävä ei edellytä kenenkään hallintoalamaisen oikeuspiiriin puuttumista. Jollakin kadulla nuorisjoukko asettuu konstaapelin tielle estäen häntä jatkamasta kierrostaan. Saako konstaapeli käyttää voimakeinoja voidakseen suorittaa velvollisuutensa?

Tällä tavoin asetettuun kysymykseen ei voida vastata myöntävästi eikä kieltävästi. Tilannetta tarkasteltaessa havaitaan, että hallintoalamaisen (nuorisjoukon) offensiivinen toiminta luo uudenlaisen oikeudellisen tilanteen. Ennen heidän toimintaansa ei poliisimies ollut oikeutettu kohdistamaan heihin sen enempää kuin muihinkaan »sivullisiin» mitään vallankäyttöä. Kun hallintoalamainen sen sijaan ryhtyy estämään poliisimiestä virkavelvollisuuden täyttämisessä, ei enää olekaan kysyttävä, minkälainen valta poliisimiehellä oli alkuperäisen velvollisuutensa suorittamiseksi, vaan minkälainen valta hänellä nyt on henkilöön nähden. Tätä kysymystä ei voida ratkaista alkuperäistä tehtävää koskevien säännösten tai määräysten mukaan (esim. miten vartiokierros on suoritettava), vaan arvioimalla, minkälaisen oikeustositseikaston henkilön offensiivinen toiminta muodostaa, eli siis esim., syylistyykö hän rikokseen, vaarantaako hänen toimintansa yleistä järjestystä tai turvallisuutta jne.²⁰ Tämän perusteella määräytyy poliisimiehen toimivalta asianomaisiin nähden ja sen jälkeen ovat, niin kuin edellä on esitetty, voimakeinot RL 3:8¹ §:n tarkoittamissa rajoissa käytettävissä.

kään. Probleeman esiintuominen on johtunut lähinnä halusta kiinnittää huomiota siihen, että primäärinormin laillisuus on aluksi *kaikin puolin* tutkittava.

Nykyisen lain valossa ei po. tilanteessa toimineita poliisimiehiä voida kritisoida sillä perusteella, että he käyttivät voimakeinoja. Kysymys on pelkästään siitä, *minkä asteiset* voimakeinot ovat sallittuja. Ks. myös *Ylösjoki*, PM 1967 s. 732. — Ko. ratkaisun antamisen aikaan oikeudellinen tilanne näyttää olleen ainakin pääpiirteittäin samanlainen kuin nyt, vaikka *kirjoitettua* normia voimakeinojen käyttämisestä tällaisessa tapauksessa ei ollut. En ole samaa mieltä kuin *Ylösjoki*, joka em. artikkelin kohdassa katsoo, että pelkästään tekstissä mainittu asetus olisi antanut vallan voimakeinojen käyttöön. Siitä seikasta sinänsä, että hallintoalamaisen tuli alistua sormenjälkien ottamiseen, ei yksinään voinut seurata, että hänet hänen kieltäytyessään olisi voitu pakottaa tähän voimakeinoin.

²⁰ Ks. esim. RL 16:1 ja 2.

On tärkeä huomata, ettei säännös hallintoalamaisen velvollisuudesta tehdä jotakin merkitse sitä, että poliisilla olisi valta pakottaa hänet tekemään se.

Velvollisuuden asettaminen on asia sinänsä; toinen kysymys on, mitä reaktiotapoja oikeusjärjestys asettaa hallinto-organien käytettäväksi sen varalta, että asianomainen laiminlyö velvollisuutensa. On ensinnäkin mahdollista, ettei ole käytettävissä mitään reaktiotapaa. Toiseksi kysymykseen saattaa tulla pelkästään rangaistus laiminlyönnistä. Kolmanneksi saattaa olla mahdollista käyttää pakkokeinoja, mutta tämän keinon käyttäminen ei kuulu poliisille (esim. lääninhallituksen käytettävissä oleva uhkasakko pakkokeinona). Neljänneksi poliisilla saattaa olla valta pakottaa hallintoalamainen tietynlaiseen käyttäytymiseen; toisin sanoen poliisi toteuttaa ulkoisesti sen tilan, jota oikeusjärjestys edellyttää. Viimeksi mainittu vaihtoehto voi tulla kysymykseen ainoastaan, jos oikeusjärjestys sen sallii, eli jos oikeusjärjestykseen sisältyy tällaisen vallan luova normi.

Esimerkki selventänee edellä lausuttua. PolL 13² §:n mukaan jokainen on velvollinen antamaan henkilöllisyytensä selvittämiseksi tarpeellisia tietoja, kun poliisimies niitä häneltä virkatehtävässään tiedustelee. Tällä säännöksellä hallintoalamaiselle on asetettu tietyn sisältöinen velvollisuus. Minkälainen valta poliisilla on, jos henkilö X kieltäytyy antamasta henkilötietojaan? Jo intuitiivisesti olemme varmoja siitä, ettei häntä voida tähän voimakeinoin pakottaa — ainoa mahdollisuushan tässä suhteessa olisi kiduttaminen — mutta miten tämä näkemys on oikeudellisesti perusteltavissa? Poliisilaista näkyy, että tällaisessa tilanteessa on käytettävissä (ainakin) kaksi reaktiomahdollisuutta: 1) X voidaan ottaa kiinni ja viedä poliisiasemalle kuulusteltavaksi (PolL 13² §) sekä 2) X:ää voidaan rangaista, jollei teosta ole muualla säädetty ankarampaa rangaistusta, niskoittelusta poliisia vastaan sakolla (PolL 30 §:n 1 mom:n 2. kohta). Ensimmäistä mahdollisuutta sovellettaessa X on päästettävä »kuulustelun päätyttyä» vapaaksi (PolL 22¹ §). Kun muuta ei ole sanottu, täytyy tämän koskea myös sitä tapausta, että kuulustelun tulos on poliisin tarkoituksperiä silmällä pitäen siinä mielessä negatiivinen, ettei X ole vieläakaan ilmaissut henkilöllisyyttään. Meillä ei ole mitään säännöksiä, jotka oikeuttaisivat poliisin käyttämään kuulustelussa fyysistä voimaa — tällaisia säännöksiä lienee mahdoton kuvitella meillä

annettavankaan.²¹ Voimakeinojen käyttö tulee esillä olevassa tapauksessa siten kysymykseen ainoastaan, jos X kiinni otettaessa tekee »vastarintaa» eli vastustaa tämän primäärisen toimivaltanormin tarkoittaman ulkoisen tilan aikaansaamista.

Erilaiset reaktiotavat voivat kumuloitua. Esim. PolL 13² §:n tarkoittamassa tapauksessa asianomainen voidaan ottaa kiinni ja *tämän lisäksi* häntä voidaan rangaista PolL 30 §:n nojalla.²² LHA 13² §:n nojalla LH voi pakottaa henkilön uhkasakolla täyttämään velvollisuutensa. Tässä säännöksessä ei itsessään ole presisoitu, minkälaisissa tapauksissa uhkasakon asettaminen tulee kysymykseen. PolL 13² §:n sääntelemässä tapauksessa sen asettaminen tuntuisi kuitenkin luonnottomalta, koska jo poliisilaissa on nähtävästi tyhjentävästi säädetty ne reaktiomuodot, joita vaikeenevaan hallintoalamaiseen voidaan kohdistaa.

Relatio *organin valta / hallintoalamaisten velvollisuus alistua vallan käyttöön* (power / liability) voidaan lainsäädännössä ilmaista myös hallintoalamaisten kannalta kirjoitettuna. Tarkoitin tällä sitä, että tavallisesti säädetään, minkälainen on jonkin organin toimivalta. Sama asia voidaan kuitenkin ilmaista sanomalla, *minkälaiseen jonkin organin taholta tulevaan kohteluun hallintoalamaisten on alistuttava*. Tällainen ilmaisu merkitsee *samalla*, että tuolla organilla on valta kohdella hal-

²¹ Jos asianomaista perustellusti epäillään rikoksesta, voi vapaudenriiston aika rikosprosessuaalisten säännösten (RVA) nojalla muodostua pitemmäksi, mutta periaatteessa lopputulos on sama. Myös PolL 15 §:n nojalla kuulusteluun noude-ttu henkilö on »kuulustelun päätyttyä» päästettävä vapaaksi. — RL 25:11 §:ssä on tunnustukseen kiduttaminen nimenomaan säädetty rangaistavaksi teoksi.

PolL 22¹ §:ssä ei ajan määrittely ole täsmällinen. Nähdäkseni ei voida edellyttää, että »kuulustelu» välttämättä olisi yhdenjaksoisesti kestävä puhuttelu, vaan asianomainen voitaneen viedä välillä säilöön. Näyttäisi kuitenkin siltä, ettei sallittu säilössä pitämisen aika voi tässäkään tapauksessa ylittää yhtä vuorokautta (vrt. PolL 22² §). Lienee vaadittava erinomaisia syitä, ennen kuin näin-kään pitkää aikaa voidaan käyttää, koska kuulustelu normaalisti on suoritettavissa loppuun vähemmässä ajassa.

²² Kun poliisilakiin on otettu rangaistuksen uhka poliisin käskyn täyttämättä jättämisestä eräissä tapauksissa, merkitsee se, että tämä rangaistus usein-kin on rinnakkainen sanktio. Poliisi ei saa tyytyä siihen, että yleisen järjes-tyksen tai turvallisuuden vastainen tila vallitsee ja ainoastaan ryhtyä toimen-piteisiin asianomaisten rankaisemiseksi, vaan poliisin velvollisuutena on joka tapauksessa ensin torjua yleistä järjestystä tai turvallisuutta uhkaava vaara. Asianomaisten rankaiseminen tulee harkittavaksi vasta tämän jälkeen. Vrt. myös *Sinisalo*, SPL 1970 s. 46.

lintoalamaista ilmoitetulla tavalla. Säännös osoittaa tietyn toimivalta-normin olevan voimassa.

Esimerkkiä tällaisesta normeeraustavasta on melko vaikea osoittaa. PolL 23² §:n mukaan henkilön on katastrofitapauksessa annettava mm. kuljetus- ja työvälineitä poliisin käytettäväksi. Tätä säännöstä voidaan tulkita niin, että hallintoalamaisen on alistuttava siihen, että poliisi ottaa näitä välineitä, esim. auton käytettäväkseen. Lainkohdan sanan »annettava» katsotaan toisin sanoen ilmaisevan samaa kuin ilmaisun »sallia poliisin ottavan». Jos poliisi saa ottaa auton, se saa ottaa sen tarvittaessa myös voimakeinoin.²³

Virka-apua annettaessa on lähinnä kysymys siitä, mihin *muut viran-omaiset* voivat pakottaa hallintoalamaisen alistumaan. Eräs esimerkki: VerotusL 142 §:n mukaan nimismies ja poliisilaitos ovat velvolliset antamaan viranomaisille »tarpeellista virka-apua veroasioissa». Se seikka, mihin hallintoalamainen on velvollinen alistumaan, määräytyy verolain-säädännön mukaan. Maanviljelijän on esim. VerotusL 43 a §:n mukaan »sallittava» tilalla tapahtuva maatalouden varastojen ja muun maa-taloudsomaisuuden tarkastus. Mitä tämä tarkoittaa? Voidaan ajatella tapausta, jolloin maanviljelijä esim. seisomalla oviaukossa tai kieltäy-ty-mällä avaamasta lukossa olevaa ovea estää verovirkamiestä pääse-mästä varastoon. Seuraako tästä mahdollisesti ainoastaan rangaistus (tai ei sitäkään) vai voidaanko maanviljelijä pakottaa sallimaan tarkastus, ts. este poistaa ja siis esim. murtaa varaston ovi? Jos jälkimmäinen vaihtoehto on oikeusjärjestyksen hyväksymä, virka-apua antava poliisi-mies saa käyttää voimakeinoja.²⁴ Virka-apua antavan poliisimiehen tulisi

²³ Tämä seuraa RL 3:81 §:stä. Vrt. myös Ylösjoki, Poliisioikeus II s. 43. — Toinen mahdollisuus tulkita PolL 23² §:ää po. suhteessa on, että se pelkästään asettaa hallintoalamaiselle luovutusvelvollisuuden. Ainoa poliisilain mukainen sanktio velvollisuuden laiminlyömisestä on silloin rangaistus. Henkilökohtainen käsitykseni on, ettei rangaistusseuraamuksen asettaminen sinänsä merkitse, ettei asianomaiselta lisäksi voitaisi ottaa PolL 23² §:ssä mainittuja esineitä. Kuten edellä on todettu, ei rangaistuksen liittyminen muihin hallintoalamaiselle hai-tallisiin seuraamuksiin (kumuloituminen) ole poliisin preventiivisessä toiminnassa harvinaista. PolL 23² §:n ensisijainen tavoite on tuoda helpotusta katastrofitilan-teeseen. Tämän päämäärän palvelemista edistää paremmin lainkohdan tulkitse-minen siten, että vastustelusta on seurauksena tavaran ottaminen. Harkinnan-varaista on, onko rankaiseminen tämän jälkeen vielä kohtuullista. — PolL 23 §:ää ja nimenomaan sen 1 momenttia käsitellään vielä s. 192—193.

²⁴ VerotusL 123 §:n säännös rinnakkaisista reaktiomuodoista — vaikka se ei koskekaan juuri tätä tapausta — viittaisi voimakeinojen käyttömahdollisuu-teen. Uhkasakko keinona »saattaa syyllinen täyttämään velvollisuutensa» olisi tässä ilmeisen epätarkoituksenmukainen, so. liian hidas.

siis aina olla selvillä paitsi »oman» toimivaltasäännöksensä (RL 3:8¹) ulottuvuudesta, myös siitä, minkälainen valta virka-apua pyytävällä virkamiehellä on. Tämä vaatimus on huomattavan korkea, ellei eräin osin ylivoimainenkin, koska poliisi joutuu antamaan virka-apua hyvin monille viranomaisille.

RL 3:8¹ §:n säätämisvaiheissa lausuttiin, että se hyväksyttynä tulisi sisältämään »poliisille voimakeinojen käyttämisen suhteen annetun yleisvaltuuden».²⁵ Tämä pitää paikkansa vain edellä esitetyissä puitteissa: kun poliisilla on valta pakottaa hallintoalamainen *sietämään tai tekemään jotakin*, sillä on — »vastarintaa» kohdatessaan — valta pakottaa hänet siihen myös voimakeinoin.

d. Termien vastarinta ja voimakeino merkityssisällöstä

RL 3:8¹ §:ssä

da. Vastarinta

Vuonna 1932 rikoslakiin lisätty RL 3:8 a oli mm. sikäli kapea-alaisempi kuin nykyinen RL 3:8¹, että sen mukaan voimakeinot (»väkivalta») saattoivat tulla kysymykseen ainoastaan, jos joku *väkivallalla tai väkivaltaa uhaten* asettui vastustamaan poliisimiestä tämän virkatehtävässä.

RL 3:8¹ §:ssä vastaava lainkohdan soveltamisen edellytys on ilmaistu sanomalla, että poliisimies suorittaessaan virkatehtävää *kohtaa vastarintaa*. Lainvalmistelutöiden valossa on ilmeisen selvää, että muutoksen tarkoituksena oli nimenomaan poistaa vaatimus väkivaltaelementistä vastustuksessa. Muilta osin asiaa sen sijaan käsiteltiin varsin vähän.

»Vastarinnan» merkityssisältö on yhteydessä siihen, miten termi »voimakeino» ymmärretään. Jälkimmäisen ilmaisema toimenpide on tapa poistaa edellisen tarkoittama vastustus. Tämän vuoksi näitä termejä on tarkoituksenmukaista tarkastella toistensa yhteydessä.

Lähtökohtainen lainvalmistelutilanne — pyrittäessä uusimaan rikoslaissa olevat ns. julkisoikeudellista hätävarjelua koskevat säännökset — oli, että mm. poliisimiesten turvallisuus virantoimituksessa olisi parempi ulkopuolisten taholta uhkaavaa väkivaltaa vastaan.²⁶ Tämä tavoite ja

²⁵ Ks. *Lvm. N:o 12 s. 1*, HE N:o 67 (1966 vp.), Asiak. III:2, 1967 vp. Toisin *Ylösjoki*, SPL 1968 s. 10. Vrt. kuitenkin sama kirj. s. 7—8 sekä *Ylösjoki*, PM 1967 s. 731.

²⁶ Ks. *Kom. miet. mon.* 1960:23 s. 1.

RL 3:8¹ lopullisessa muodossaan eivät eräissä mielessä vastaa toisiaan; uusi säännös kasvoi sille alunperin tarkoitettujen kehysten ulkopuolelle. Se tuli sisältämään voimakeinojen käytöstä tietynlaisen yleisausekkeen, joka on sovellettavissa muulloinkin kuin poliisimiehen hengen, terveyden tms. ollessa uhattuna. Lainsäädäntötyön alkaessa ilmaistu ratio ei edellä sanotun vuoksi ole perusteltu lähtökohta RL 3:8¹ §:n tulkinntalle. Uusi lainkohta syntyi useampivaiheisen kehityksen tuloksena loppujen lopuksi jossakin määrin selkiytymättömänä, joten argumentaatio yksinomaan lainvalmisteluasiakirjojen pohjalta ei muutenkaan ole perusteltua.

Vastarinnan määrittelyn osalta Poliisin järjestelykomitean ehdotus poikkesi olennaisesti silloin voimassa olleesta RL 3:8 a §:n sanamuodosta.²⁷ Ehdotuksen mukaan edellytyksenä voimakeinojen käytölle oli, että joku väkivallalla tai väkivaltaa uhaten asettui vastustamaan poliisia virkatehtävässä tai yritti *muulla tavoin* estää poliisia tehtävänsä suorittamasta. Hätävarjelukomitean mietinnössä säännös oli tältä osin sanamuodoltaan aivan samanlainen.²⁸

Vuoden 1964 komiteamietinnössä omaksuttiin ratkaisevasti toisenlainen kanta: sen mukaan edellytettiin jälleen väkivaltaista vastustamista. Näin oli nimenomaan ehdotetun RL 3 luvun 8 §:n 1 momentissa. Sen sijaan ei väkivaltaelementtiä ollut ehdotetussa 2 momentissa, joka koski (niin kuin nykyinen RL 3:8² §) tilanteita, joissa kiinniotettava, pidätettävä ym. henkilö koettaa välttää kiinni joutumista tai jo kiinni otettu henkilö yrittää karata. Tällöin riitti komitean ehdotuksen mukaan, että henkilö oleellisessa tapauksessa teki vastarintaa tai *muulla tavoin* koetti välttää kiinni joutumista tai jälkimmäisessä tapauksessa yritti karata tai teki vastarintaa.²⁹

Vuonna 1965 sana väkivalta taas poistettiin lakiehdotuksesta, mutta ei kuitenkaan palattu niin väljään sanontaan kuin v. 1958 ja 1960. Laintarkastuskunta³⁰ kiinnitti huomionsa siihen, että v. 1964 mietinnössä RL 3 luvun 8 §:n 1 momentissa edellytettiin väkivaltaista vastustamista, 2 momentissa sen sijaan ei. Laintarkastuskunnan käsityksen mukaan valta käyttää voimakeinoja tuli olla aina, kun joku »tekemällä vastarintaa» vastusti virkatehtävää suorittavaa virkamiestä, ja siis silloinkin, kun vastarinta ei ollut väkivaltaista tai väkivallalla uhkaamista. Sen sijaan sanontaa »muulla tavoin», joka siis oli ollut ehdotetun lainkohdan 2 momentissa, pidettiin liian laajana voimakeinojen käytön

²⁷ Ks. *Kom. miet.* 1958: 15 s. 17 ja 22 (ehdotuksen 11² §). — On mielenkiintoista, että tästä olennaisesta poikkeamasta huolimatta puhutaan yksinkertaisesti vanhan säännöksen »siirtämisestä» uuteen lakiin.

²⁸ Ks. *Kom. miet. mon.* 1960: 23 s. 11.

²⁹ Ks. *Kom. miet.* 1964: A 1 s. 14.

³⁰ Ks. *Laintarkastuskunnan lausunto* N:o 2/1965 s. 5—6.

edellytykseksi. Tämän vuoksi niiden käyttövalta oli 2 momentissakin rajoitettava, paitsi vastarintatapauksiin, pakenemisen estämiseksi. Tässä lainsäädäntövaiheessa syntyi siten sittemmin hyväksytyksi tullut ilmaisu.

Vuoden 1966 lainvalmistelukunnan mietinnössä sanonta säilytettiin asiallisesti ennallaan. Säännökset jaettiin taas 1 ja 2 momenteiksi, koska lainvalmistelukunnan käsityksen mukaan oli johdonmukaista, että ensimmäiseksi momentiksi sijoitettaisiin »viranomaisten oikeutta voimakeinojen käyttämiseen koskeva yleinen säännös» ja sen jälkeen erityistilanteita koskevat säännökset.³¹

Hallituksen esitys (N:o 67/1966 vp.) oli po. kohdalta saman sisältöinen kuin lainvalmistelukunnan ehdotus. Vastarinnan laatua ei luonnehdittu; todettiin vain, ettei järjestyneessä yhteiskunnassa saanut tulla kysymykseen, että *joku tekemällä vastarintaa, vaikkei se olisikaan väkivaltaista*, voisi estää poliisimiestä suorittamasta virkatehtävää ilman, että tällä olisi oikeutta käyttää voimakeinoja vastarinnan nujertamiseksi (s. 2.). Eduskunta-asiakirjat eivät sisällä mitään esillä olevaa seikkaa nimenomaisesti valaisevaa.

Tarkasteltaessa sen vastustuksen *määrittelyä*, jota eri ehdotuksissa edellytettiin, ennen kuin voimakeinoja saadaan käyttää, voidaan siis havaita eräänlainen kolmivaiheinen heilahdusliike:

1) v. 1958 ja 1960 mietinnöissä katsottiin riittäväksi, että poliisimiestä yritettiin *jollakin tavalla estää* tehtävänsä suorittamasta;

2) v. 1964 edellytettiin *väkivaltaista vastustamista* tai ainakin väkivallalla uhkaamista ja

3) v. 1965 ja sen jälkeen, myös lopullisessa RL 3:8¹ §:ssä, että poliisimies *»kohtaa vastarintaa»*.

Vuoden 1964 komitean ehdotus on outo poikkeama kehityslinjassa. Perustelujen alussa (kom.miet. 1964: A 1 s. 5) puhutaan tarpeellisuudesta lisätä virantoimituksessa olevien poliisimiesten suojaa. Tästä huolimatta ehdotus olisi antanut huomattavasti kapeamman vallan voimakeinojen käyttämiseen kuin v. 1960 mietintö. Hallintoalamaisen vastustuksessa vaadittu väkivaltaelementti tulee mietinnössä korostetusti esille, mutta mietinnöstä ei selviä, *miksi* siihen haluttiin palata. Tältä kohden ei komitea ole myöskään verrannut omaa ehdotustaan aikaisempiin ehdotuksiin eikä todennut niiden välillä olevaa eroa.

Nykyisen lain pohjalta voidaan nähdäkseni luoda seuraava jaottelu hallintoalamaisen poliisimiestä *»vastaan»* suuntautuvasta käyttäytymisestä:

³¹ Ks. Lvk. julk. N:o 8/1966 s. 5—6 ja 14 (RL 3:8).

- 1) vastarinta,
- 2) pakeneminen sekä
- 3) toimivallan käytön muu vaikeuttaminen.

Vastarinta oikeuttaa voimakeinojen käyttöön RL 3:8 §:n sekä 1 että 2 momentin mukaan. Pakeneminen oikeuttaa tähän 2 momentin kuvaa-massa tapauksessa ja toimivallan käytön muu vaikeuttaminen ei kum-massakaan tapauksessa luo riittävää tosiseikastoa.

RL 3 luvun 8 §:n 2 momentti on sovellettavissa aina, kun poliisilla on valta ottaa henkilö kiinni. Tämän lainkohdan vaikutus on siis var-sin laaja; huom. erityisesti PoL 19 §. Henkilö saadaan ottaa kiinni mm., kun hän (millä tavoin tahansa) käyttäytymisellään aiheuttaa välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, kun hän parastaikaa menettelee rangaistavalla tavalla tai todennäköisesti aikoo syyllistyä rikokseen tai kun hänen henkeään tai terveyttään uhkaa välitön vaara (esim. itsemurhatapaukset). Kiinniottamiseen oikeuttavia hallinto-oikeu-dellisiä säännöksiä on monia muitakin.³² Lisäksi kiinniottaminen voi tapahtua suoritettun rikoksen jälkeen eli rikosprosessuaalisia tarpeita palvellen. RL 3:8² §:n soveltamisen kannalta on samantekevää, missä ja mitä tarkoitusta varten kiinniottamisesta on normeerattu; tällainen primäärinen normi täytyy kuitenkin voida osoittaa.

Sen suhteen, mitä »pakenemisella» on ymmärrettävä, voi tuskin syntyä erityisiä tulkintaprobleemoja. Luonnollista ymmärtääkseni on, että pake-nemisen piiriin on luettava myös se, että kiinni otettava henkilö lukit-see itsensä esim. asuntoonsa tarkoituksenaan estää poliisimiehiä toi-mittamasta kiinniottamista.³³ Niin kuin jäljempänä RL 3:8¹ §:ää tulkit-taessa tarkemmin esitetään, on voimakeinoina pidettävä myös sellaisia fyysisiä toimenpiteitä, joiden välittömänä kohteena on omaisuus. Vii-meksi mainitussa tapauksessa voidaan siis esim. murtaa ovi.

Lainvalmistelutöistä ei ole paljoa pääteltävissä siitä, minkälainen merkityssisältö termille *vastarinta* RL 3:8 §:ssä on annettava. Välit-tömästi käy ilmi ainoastaan kolme seikkaa: 1) vastarinnan ei tarvitse olla väkivaltaista, 2) myös ns. passiivinen käyttäytyminen luetaan vasta-rintaan sekä 3) kaikkea poliisin toiminnan vaikeuttamista ei voida pitää vastarintana.

³² Ks. esim. poliisilaista 13², 15, 18, 20 ja 21 §.

³³ Vaihtoehtoisesti voitaisiin ajatella, että kysymys olisi »vastarinnasta». Joka tapauksessa RL 3:8² § on tähän tapaukseen sovellettavissa. — Aikaisemman oikeuden pohjalta ks. KKO 1963 II 112.

Ensimmäinen näistä seikoista lausutaan useassa yhteydessä.³⁴ Toiseen viitattiin nimenomaisesti hätävarjelukomitean mietinnössä.³⁵ Nähdäkseni tässä suhteessa omaksutun kannan on katsottava säilyneen myöhemminkin; passiivista suhtautumista on siten pidettävä tavallaan vastaakohtana *väkivaltaiselle* vastustamiselle, mutta »vastarintaan» kuuluvana. Ainoastaan tällainen kannanotto näyttäisi vastaavan myös käytännön tarpeita järjestystä ylläpidettäessä, koska nimenomaan väkijoukko voi aikaansaada huomattavaa häiriötä jo pelkällä passiivisella esiintymisellään, ts. olemalla tietyssä paikassa.

Voitaisiin ehkä pitää suorastaan hämmästyttävänä sitä, miten vähän nyt esillä olevaa kysymystä on lainvalmistelutöissä käsitelty. Ainoat esimerkit muusta kuin väkivaltaisesta suhtautumisesta ovat niissä pakeminen ja passiivisuus.

Laintarkastuskunta esitti lausunnossaan (n:o 2/1965 s. 6) ehkä selvimmin sen *varauksellisen ajattelutavan*, jonka on mielestäni katsottava lainkohdassa toteutuneen. Se kritisoi v. 1964 komitean ehdotuksen RL 3 luvun 8 §:n 2 momenttia, jossa oli sanonta »tekemällä vastarintaa tahi muulla tavalla koettaa välttää kiinni joutumisen». *Laintarkastuskunta* lausui seuraavasti: »Lakiehdotuksen mukaan — niin kuin sanonta *muulla tavoin* osoittaa — mikä tahansa menettely kiinni joutumisen välttämiseksi oikeuttaisi voimakeinojen käyttämiseen. *Laintarkastuskunta* katsoo, että oikeus voimakeinojen käyttämiseen näin muotoillun säännöksen mukaan on liian laaja. Voimakeinojen käyttämistä olisi siten rajoitettava, että se olisi sallittua, paitsi vastarintatapauksissa, vain silloin, kun kiinniotettava pakenee.» On erittäin vaikea sanoa, minkälaiset toiminnan muodot *laintarkastuskunta* halusi sulkea lain soveltamisen ulkopuolelle. Kun mitään esimerkkejä ei mainita, viittaa lausuma yleisluonteiseen yritykseen antaa lainkohdalle riittävän restriktiivinen sisältö, jotta sitä ei käytettäisi väärin.

Omasta puolestani ymmärtäisin vastarinnan *inhimilliseksi*, fyysisiä seuraamuksia aikaansaavaksi toiminnaksi tai fyysisiin esteisiin liittyväksi suhtautumiseksi (mukaan lukien passiivinen paikallaan olo), joka estää poliisia pääsemästä päämääräänsä.

Vastarinta voi tapahtua joko pelkin ruumiinvoimin tai erilaisia apuvälineitä käyttäen. Se voi ilmetä joko jonkinlaisena poliisimiestä vastaan suuntautuvana offensiivisena toimintana (esim. lyöminen) tai pai-

³⁴ Ks. *Laintarkastuskunnan lausunto* n:o 2/1965 s. 5; *Lvk. julk.* N:o 8/1966 s. 6 sekä *HE* N:o 67 s. 2, *Asiak. I*, 1966 vp.

³⁵ Ks. *Kom. miet. mon.* 1960:23 s. 3—4. — Poliisin järjestelykomitea ei perustellut ehdotuksensa yksityiskohtia mitenkään.

kallaan olemisena, jolloin asianomainen ruumiinpainollaan tai tielle asetuneena estää poliisimiestä suorittamasta velvollisuuttaan (esim. henkilö oviaukossa seisten estää poliisimiestä pääsemästä asuntoonsa, kiinniotettava heittäytyy veltoksi, mielenosoittajat jäävät kiellosta huolimatta »valtaamaansa» rakennukseen). Aktiivisen toiminnan ei tarvitse välttämättä kohdistua poliisimiehen henkilöön; vastarintaa voi ymmärtääkseni olla myös se, että henkilö yrittää esim. hävittää esineen, jota poliisimies on ottamassa haltuunsa tai jatkaa vaaraa aiheuttavaa toimintaa kiellosta piittaamatta (esim. tiesulkujen rakentaminen).

Vastarinnassa voi tulla kysymykseen erilaisten esineitten hyväksi käyttäminen. Asianomainen voi turvautua lyömä- tai ampuma-aseisiin tai hän saattaa käyttää esim. koiraa hyväkseen.³⁶ Tulkitsisin termin vastarinta niin laajasti, että myös huoneistojen tai säilytyspaikkojen lukitseminen tai kieltäytyminen niistä avaamasta on luettava sen piiriin.³⁷

Aikaisemmin on mainittu, että esineisiin kohdistuvan fyysisen voiman käyttäminen (oven murtaminen, ikkunan särkeminen jne.) voi tulla kysymykseen RL 3 luvun 8 §:n 2 momenttia sovellettaessa. Näkökulmasta riippuu, pidetäänkö oven lukitsemista tms. tässä tapauksessa »pakenemisena» vai »vastarintana». Kiinniotettava pyrkii pakenemaan, ts. välttämään kiinniottamista ja siinä tarkoituksessa hän mm. lukitsee oven, jotta poliisimiesten eteneminen oli vaikeampaa. Toisaalta voitaisiin sanoa sen olevan pakenemisen *ohella* tehtävää vastarintaa samalla tavoin kuin pakenemassa oleva henkilö voi välillä pysähtyä esim. käyttäkkeeseen ampuma-asetta.

Turun ja Porin läänin sekä Ahvenanmaan maakunnan poliisipäällystöpäivien yhteydessä 11—12. 12. 1969 järjestetyssä, kaikkiin em. läänin poliisiipiireihin kohdistetussa kyselyssä (ks. siitä edellä s. 94) tiedusteltiin, tarkoittiko RL 3: 8¹ vastaajien mielestä myös tilanteita, jolloin voima oli kohdistettava esineisiin (ovien murtaminen, ikkunoiden särkeminen jne.). Vastaukset jakautuivat seuraavasti:

<i>Kyllä</i>	<i>Ei</i>	<i>Ei osaa sanoa</i>
34	5	1

Vastaajat mainitsivat muutamia, toisiaan varsin paljon muistuttavia esimerkkejä tapauksista, jolloin kysymyksessä tarkoitettuja toimenpi-

³⁶ Ks. jälkimmäisestä mahdollisuudesta KKO 1963 II 112.

³⁷ Saman suuntaiseksi lienee ymmärrettävä Ylösjoen esitys Poliisioikeus II s. 269. Vrt. myös s. 266, josta näkyy, että voimakeinoin on Ylösjoen terminologian mukaan luettava myös omaisuuteen kohdistuvat fyysiset toimenpiteet. Ylösjoen teos on kuitenkin ilmestynyt ennen nykyisen RL 3:8 §:n antamista, joten esillä olevan lainkohdan tulkinnasta ei teoksessa varsinaisesti ole kysymys.

teitä oli pidettävä välttämättöminä. Esim. »väkivaltainen mies tekee poliisille vastarintaa, siirtyy toiseen huoneeseen ja sulkeutuu sinne, jossa on vaaraksi itselleen ja mahdollisesti toiselle». Tässä on kuitenkin kysymys lähinnä kiinniottamisesta ja siis lainkohdan 2 momentin mukaisesta tilanteesta. Sama koskee muitakin vastaajien mainitsemia esimerkkejä. Tämä seikka ei mielestäni kuitenkaan osoita, ettei vastaajien mielestä vastaavia toimenpiteitä voitaisi käyttää 1 momentin mukaan; *tavallisesti* tarve murtautua johonkin paikkaan vain tulee esille 2 momentin mukaisessa tapauksessa. RL 3 luvun 8 §:n 1 momenttiin perustuva esineisiin kohdistuva voimakeinojen käyttö tulee ajankohtaiseksi silloin, kun poliisimiehen toimialaansa kuuluvan asian hoitamiseksi on päästävä suljettuun tilaan muussa tarkoituksessa kuin asianomaisen kiinniottamiseksi. Jäljempänä (s. 132) mainitaan esimerkkinä virka-apun antaminen verotarkastuksen toimittamiseksi.

Voimakeinojen ankaruutta arvosteltaessa on RL 3:8¹ §:n mukaan otettava huomioon mm. virkatehtävän laatu ja vastarinnan vaarallisuus. Sanamuoto on heijastumaa alkuperäisestä »häätävarjeluaajattelusta»; puhutaan ainoastaan vastarinnan vaarallisuudesta, ei sen sijaan sen laadusta. Vaarallisuudella on täytynyt tarkoittaa lähinnä poliisimieheen kohdistuvaa vaaraa. Esim. ovien lukitseminen on poliisimiehelle täysin vaaratonta; ovea vastaan ei häätävarjelu ole tarpeen. En kuitenkaan katsoisi, että oven lukitseminen tms. tällaisin perustein jäisi »vastarinnan» ulkopuolelle. Kuten edellä on todettu, kasvoi RL 3:8¹ §:n säännös yli sille alunperin kaavailtujen mittojen, ja sitä on mielestäni tulkittava näin uudelleen muodostuneen ration valossa. Lainkohdassa ei liioin sanota, että vastarinnan vaarallisuus (jollekin) olisi ehdoton edellytys voimakeinojen käyttämiselle; se on vain *eräs* (ymmärrettävistä syistä) huomioon otettava tekijä arvosteltaessa sallitun voiman maksimirajaa.

Viitattakoon vielä vertailumielessä *ulosottomiehen* toimivaltaan. Uuden RL 3:8 §:n kanssa samanaikaisesti säädetyssä UL 3:30 §:ssä (AsK 622/67) on nimenomaisesti mainittu, että ulosottomiehellä on oikeus, mikäli täytäntöönpanossa tarvitaan, avauttaa lukkoja ja ovia sekä etsiä huoneita ja säilytyspaikkoja. Tämän jälkeen jatketaan, että hänellä *vastarintaa kohdatessaan* on oikeus saada poliisilta virka-apua *tai itsekä* käyttää puolustettavia voimakeinoja. Tällaisen sanonnan valossa jää hiukan epäselväksi, tarkoittaako jo lukkojen ja ovien avauttaminen esim. niiden murtamista, vai onko tällainen murtaminen luettava lainkohdassa mainittujen voimakeinojen käyttämiseen. UL 3:30 §:n itsensä tulkinnan kannalta ei tällä seikalla ole merkitystä, koska murtamiseen lainkohdan nojalla joka tapauksessa on valta. Näyttäisi ehkä kuitenkin joh-

donmukaiselta ymmärtää lainkohta niin, että avauttaminen sinänsä tarkoittaa vasta käskyjen antamista tai avaamista omin neuvoin rikkomatta mitään; tällaisena lainkohdan alkuosa antaisi siis tietynasteisen vallan puuttua asianomaisen kotirauhan piiriin ja myös vaatia asianomaista itseään toimimaan määrättyllä tavalla (avaamaan lukot jne.). Jos asianomainen ei tällaista salli (ts. kieltäytyy avaamasta lukkoja tai yrittää muulla tavoin estää ulosottomiehen lakiin perustuvan vallan käyttämistä), ulosottomies »kohtaa vastarintaa» ja voimakeinojen käyttöön on lainkohdassa säädetty valta. Ymmärrän näin ollen UL 3:30 §:n 1 virkkeen sisältävän primäärisen toimivaltanormin enkä katso, että UL 3:30 §:n nimenomaisesta lukkojen avauttamista ym. koskevasta säännöksestä voitaisiin tehdä sellaista *e contrario* -johtopäätöstä, ettei ovien avaaminen fyysistä voimaa käyttäen olisi sallittua samanaikaisesti säädetyn RL 3:8¹ §:n nojalla, jossa tämäntapaisista toimenpiteistä ei nimenomaan puhuta. Ovien avaaminen väkisin tapahtuu molemmissa tapauksissa saman säännöksen (RL 3:8¹) tai sitä täsmälleen vastaavan säännöksen (UL 3:30 in fine) nojalla.

Kotietsinnässä saadaan huone tai säilytyspaikka avata, jos on tarpeellista, »väkivaltaa» käyttäen. Tämä on edellä selostettuja vastaava rikosprosessuaalinen normi.³⁸

Millä tavoin vastarinta eroaa kieltäytymisestä noudattamasta poliisin antamaa käskyä?

Olennainen ero on mielestäni, että vastarinnassa edellytetään fyysisesti ilmenevää vastustusta, jonka syrjäyttäminen on *edellytyksenä* poliisin tavoittelemaan päämäärään pääsemiseksi. Kun hallintoalamainen esim. pyrkii hävittämään tai piilottamaan jonkin esineen, jota poliisi tavoittelee, hän tekee vastarintaa, joka mahdollisuuksien mukaan saadaan estää. Jos asianomainen sen sijaan on jo heittänyt esineen jonnekin ja kieltäytyy kertomasta, missä se on, ei kysymys ole vastarinnasta RL 3:8¹ §:ssä tarkoitettussa merkityksessä. Poliisimiehellä on fyysistä vastustusta kohtaamatta (ainakin teoreettinen) mahdollisuus löytää esine.

Ylösjoki, PM 1967 s. 731 lausuu, että poliisin virkatoimintaa voidaan estää monin tavoin, mutta vastustaa kahdella päätavalla: väkivaltaisesti (kohti käyvästi, aktiivisesti) tai haittaa tekemällä (poispäin pyrkivästi, passiivisesti). Tämä kannanotto on periaatteessa samanlainen kuin edellä tekstissä omaksuttu; en kuitenkaan haluaisi käyttää sanaa

³⁸ Ks. L takavarikosta ja etsinnästä rikosasioissa 12.6.1959/260 § 17². Kotietsinnän edellytyksistä ks. 12—14 §. Edellytyksenä on kaikissa tapauksissa jo tehty rikos.

»estää» jonkinlaisena vastakohtana vastustamiselle, vaan mielestäni on parempi puhua toimivallan käytön muusta vaikeuttamisesta.

Ylösjoki ei ole esittänyt esimerkkiä muusta toiminnan vaikeuttamisesta kuin vastustuksesta (nykyisen lain terminologian mukaan: vastarinnasta). Epäilen, ettei tällainen vaikeuttaminen kovin monin tavoin ole mahdollistakaan. Eräs tapa on pelkkä kieltäytyminen noudattamasta poliisin antamaa käskyä, mikä jo sinänsä saattaa hankaloittaa virkatehtävän suorittamista. Voidaan myös ajatella esim. ennen jotakin odotettavissa olevaa tapahtumaa suoritettavaa sanomalehtikirjoittelua, jolla poliisin asemaa yritetään vaikeuttaa, tai ärsyttävää kielenkäyttöä itse tapahtumien aikana. Tällaiset toimintamuodot eivät ole »vastarintaa» sen enempää kuin muunkaanlainen toiminta, joka vain tekee poliisin aseman kiusalliseksi. Aikaisemmin ilmaistu vaatimus fyysisestä toiminnasta vastarintaan välttämättömästi kuuluvana elementtinä voitaisiin siten lausua myös päinvastoin: yksinomaan »henkinen vastarinta» ei riitä RL 3: 8¹ §:n soveltamisen edellytykseksi.

Edellä sanotusta seuraa, ettei voimakeinoja voida käyttää pelkästään henkisessä muodossa ilmenevän vastustuksen lopettamiseksi. Jos joku esim. pilkkaa poliisia julkisella paikalla, ei häntä *sen* vuoksi saa lyödä. Koska hän syyllistyy rikokseen (RL 16: 24 ja 27: 3), hänet voidaan ottaa kiinni ja kuljettaa pois. Mikäli hän *tätä* tehtäessä tekee vastarintaa, saadaan käyttää voimakeinoja.

RL 3: 8¹ §:ssä käytetään ilmaisua »kohtaa vastarintaa»; siinä ei nimenomaisesti puhuta *kenenkään henkilön tekemästä* vastarinnasta. Aikaisemmassa laissa asia lausuttiin toisin.³⁹ Voitaisiin ajatella, että uudella sanamuodolla olisi tavoiteltu laajempaa sovellutusta; »vastarintaa» voisi olla myös jokin faktinen este — ei välttämättä kenenkään nimenomaan asettama.

Käytännössä ei voine usein sattua tilannetta, jolloin tämä probleema aktualisoituisi. Vastarinta on lähes aina jonkun henkilön tahdon ilmaus; hänen *tarkoituksenaan* on estää poliisia pääsemästä päämääräänsä. Milloin kysymys on kiinniotettavasta ym. henkilöstä, on RL 3: 8² §:ssä nimenomaan lausuttu, että myös muun kuin asianomaisen itsensä tekemä vastarinta oikeuttaa voimakeinojen käyttöön.⁴⁰ Kuitenkaan ei näyttäisi myöskään 1 momenttia sovellettaessa olevan syytä tehdä eroa sen

³⁹ RL 3: 8a §:ssä (AsK 154/32) oli voimakeinojen käytön edellytyksenä, että *joku asettui* (väkivallalla tai väkivaltaa uhaten) *vastustamaan* poliisiviranomaista lainkohdassa mainitussa virkatehtävässä.

⁴⁰ Esim. vanhemmat tai muut sukulaiset haluavat estää lapsen tai nuoreen henkilöön kohdistuvat terveydenhoidolliset toimenpiteet tai kasvatuslaitokseen viemisen.

mukaan, kuka tekee vastarintaa. Olennaistahan ei ole, niin kuin edellä on todettu, keneen alkuperäinen toimivallan käyttö kohdistui tai oliko kysymys toimivallan käytöstä lainkaan. Kun joku vastarintaa tekemällä yrittää estää poliisimiestä suorittamasta tälle kuuluvaa virkatehtävää, syntyy uusi oikeudellinen relaatio; häneen voidaan kohdistaa voimakeinoja. Ainoastaan voimakeinojen objektia harkittaessa on siis vastarinnan tekijän henkilöllisyys merkityksellinen.

Kun vastarinta voi ilmetä myös passiivisena suhtautumisena (esim. kieltäytyminen avaamasta ovea), vähentää myös se niiden tapausten lukumäärää, joissa kenties on kysymys pelkästä tosiasiallisesta esteestä eikä »vastarinnasta». Probleemoja voinee käytännössä syntyä lähinnä virka-apua annettaessa. Esim. verovelvollista ei tavata, hänen varastonsa ovet ovat lukossa ja VerotusL 43 a §:ssä sanotun maatalouden varaston tarkastus ei sen vuoksi käyttämättä fyysistä voimaa ole mahdollista. Voiko poliisi tässä tapauksessa — jos mainittua lainkohtaa yleensä tulkitaan siten, että ovien murtaminen kieltäytymistapauksissa on mahdollista — antaa virka-apua ja murtaa lukossa olevat ovet?

RL 3:8 §:n ratioksi ilmoitettiin lainsäädäntötyön loppuvaiheessa mm., *ettei järjestyneessä yhteiskunnassa saa tulla kysymykseen, että joku tekemällä vastarintaa, vaikkei se olisikaan väkivaltaista, voisi estää virkamiestä suorittamasta virkatehtäväänsä.*⁴¹ Samoin jo aikaisemmissa vaiheissa oli nimenomaan puhuttu jonkun henkilön tekemästä vastarinnasta. Eri asiakirjain perusteluja tutkittaessa voidaan itse asiassa panna merkille, että *kaikissa niistä* puhuttiin jonkun henkilön tekemästä vastarinnasta. RL 3:8¹ §:n sanamuoto aikaisempaan RL 3:8 a §:ään verrattuna ei siis osoita, että esillä olevassa suhteessa olisi tavoiteltu laajempaa soveltamismahdollisuutta. Jos lainkohdan tulkinnassa pannaan pääpaino sille, että virkamiesten on suoritettava tehtävänsä (esim. verotarkastus) loppuun, voitaisiin puoltaa sellaista kannanottoa, että olemassa oleva fyysinen este sinänsä RL 3:8¹ §:n mukaan riittää voimakeinojen käyttämiseen. Omasta puolestani olisin taipuvainen noudattamaan tässä suhteessa RL 3:8 §:ää säädettäessä ilmennyt ratiota. Tämän mukaisesti sen soveltamisen edellytyksenä olisi tietynlainen todettu

⁴¹ Ks. HE N:o 67 s. 2, Asiak. I, 1966 vp. sekä myös *Lvk.julk. N:o 8/1966 s. 6*. Tässä yhteydessä vedottiin myös »valtion arvovaltaan», jonka katsottiin vaativan, että virkamies — kohtuuden rajoissa — suorittaa velvollisuutensa loppuun.

tai hyvin perustein oletettu henkinen suhtautuminen.⁴² Tämä tulkinta olisi hallintoalamaisen kannalta kohtuullisempi. Ellei hän omalla toiminnallaan tai kielteisellä suhtautumisellaan ole estänyt virkatoimen suorittamista, ei hänen omaisuuteensa voida minkä intressin toteuttamiseksi tahansa kohdistaa vahinkoa aiheuttavia viranomaisten toimenpiteitä. Joissakin tapauksissa tästä epäilemättä seuraa, että aiottu virkatoimi on pakko jättää suorittamatta. Julkiset intressit, jotka näin joutuvat väistymään, lienevät kuitenkin verrattain vähäarvoisia.⁴³ Puollettua tulkintaa tukee vielä se, ettei periaatteessa käsitykseni mukaan pitäisi lähteä ajatuksesta, että virkatoimet on saatava suoritetuiksi ja voimassa olevien normien on »mukauduttava» tähän. Ellei riittävät normeja jonkin tarpeelliseksi katsottavan tavoitteen saavuttamiseksi ole, on sellaiset lainsäädäntöteitse luotava.

Lopuksi on ehkä syytä huomauttaa, ettei voimakeinojen kohteeksi joutuvan henkilön toiminnan tarvitse olla rikosoikeudellisesti hänelle syyksi luettavaa. Olennaista on tässäkin itse toiminta; ei esim. tahallisuus tai edes se, että henkilö on rikosoikeudellisesti syyntakeinen. Voimakeinot on pääsääntöisesti kohdistettava vastarintaa tekevään henkilöön tai hänen omaisuuteensa. Tästä kysymyksestä tulee yleisemmin puhe jäljempänä esitysajaksossa V/3.

db. Voimakeinot

Voimakeinoilla tarkoitetaan RL 3:8 §:ssä jokaista vastarinnan murtamiseksi käytettävää fyysistä keinoa. Tässä esityksessä termiä käytetään samassa merkityksessä.

⁴² Samalla tavoin kuin prosessioikeuden alaan kuuluvassa lainsäädännössä voitaneen tässäkin antaa merkitystä sille, jos asianomaisen esim. voidaan olettaa piileksivän. Ks. esim. OK 11:11. Vrt. myös HTiedL 10 § sekä PolL 19 §:n 2 momentin 1 virke, jossa poliisimiehelle annetaan pitkälle ulottuva valta sen perusteella, mitä asianomaisen voidaan päätellä *todennäköisesti* tekevän. Mitä väljemmin olettaamus asianomaisen suhtautumisesta otetaan huomioon, sitä pienemmäksi esitettyjen tulkintavaihtoehtojen ero muodostuu.

⁴³ Omaksutusta kannanotosta seuraisi edellä esitetyssä verotustapauksessa, että tarkastus täytyisi jättää toimittamatta, ellei asianomaista tavata eikä ole aihetta epäillä hänen piileksivän. Viranomaiset voivat yrittää suorittaa tarkastuksen myöhemmin; joissakin tapauksissa se voi jäädä kokonaan suorittamatta. Tämä on ehkä valitettavaa, mutta verotus on jollakin tapaa toimitettavissa ilman tarkastustakin.

Sanaa voimakeino käytettiin jo poliisilaissa.⁴⁴ Rikoslain 3 lukuun se sen sijaan otettiin vasta v. 1967 lainmuutoksen yhteydessä; aikaisemmin käytettiin sekä 3 luvun 8 että 8 a §:ssä sanaa väkivalta. Termin muutos — ja tämän muutoksen merkitys — jäi lainvalmistelussa varsin hajanaisten perustelujen varaan.

Voimakeinoista puhuminen näyttää alunperin olleen lähtöisin Poliisin järjestelykomitean kielenkäytöstä. *Hätävarjelukomitean* ehdotuksessa RL 3:8 §:ksi, joka oli kirjoitettu samalta pohjalta kuin silloin voimassa ollut laki, käytettiin sanaa väkivalta, kun sen sijaan ehdotuksessa poliisia koskevaksi RL 3:8 a §:ksi puhuttiin voimakeinoista. Mitään merkityseroa ei itse komitea ilmaise näillä olevan. RL 3:8 näyttääkin olevan rikosoikeuden edustajien kirjoittama, kun taas RL 3:8 a on otettu sellaisenaan Poliisin järjestelykomitean mietinnöstä.⁴⁵

Myös v. 1964 *komiteamietinnössä* (1964: A 1) lähdetään siitä perusnäemyksestä, että sanoilla voimakeino ja väkivalta tarkoitetaan suurin piirtein samaa.⁴⁶ Toisaalta mietinnössä (s. 7) esitetään nimenomainen perustelu sanan voimakeino käyttöön ottamiseksi tulevassa laissa: »Ehdotuksessa on myös korvattu voimassa olevassa laissa käytetty sana väkivalta sanalla voimakeino, joka sisällöltään ensiksi mainittua laajempaan on katsottu paremmin tarkoittamaan vastaavaksi (kurs. tämän kirj.).» Tämän lausuman tarkoitus jää jossakin määrin arvoitukselliseksi. Missä suhteessa sana voimakeino on »sisällöltään laajempi»? Tarkoitettiinko, että väkivalta käsitti vain »raskaammanluonteiset» toimenpiteet jotakin henkilöä vastaan ja voimakeino myös lievemmat, vai ajateltiinko voimakeinoiksi myös esineisiin kohdistuvat fyysiset toimenpiteet, jolloin viimeksi mainitun termin merkityssisältö olisi tässä suhteessa ollut laajempi?

Laintarkastuskunta (lausunto n:o 2/1965) ei myöskään nähnyt mainittujen termien välillä olennaista eroa. Sanaa voimakeino pidettiin »sinänsä parempaan» (s. 7), mutta kun rikoslain 3 luvun 9 §:ssä oli käytetty sanaa väkivalta eikä laintarkastuskunta katsonut tässä yhteydessä olevan syytä puuttua rikoslain terminologiaan, se palautti väkivalta-sanan lakiteksiin.

⁴⁴ Ks. PolL 161, 18 ja 201 §. — Voimakeinojen käyttöä koskevasta kirjallisuudesta ks. Nummi, Yhteiskunta ja järjestysvalta s. 51—52, *Allmän polislära* s. 131—140, Beckman—Holmberg—Hult—Strahl s. 613—617 (BrB 24:2 §:n kommentointi), Höfde s. 165—183, Westerberg, FT 1966 s. 281—283 ja 287—291, Drews-Wacke s. 357—379, Götz s. 141—150, König s. 412—427, Nölle-Werner s. 116—124, Schiedermaier s. 168—180, Schumann s. 89—97, Scupin s. 644—650, Stottmann s. 258—299 ja Brownlie s. 109—116.

⁴⁵ Ks. *Kom. miet.* 1958:15 s. 22 ja *Kom. miet. mon.* 1960:23 s. 11. Hätävarjelukomitean ehdottama RL 3:8a¹ oli käytännöllisesti katsoen aivan samanlainen kuin Poliisin järjestelykomitean ehdotuksen 11² §. Hätävarjelukomitean puheenjohtajana oli prof. Brynolf Honkasalo.

⁴⁶ Mietinnön s. 5 puhutaan voimakeinoista voimassa ollutta oikeutta käsiteltäessä, vaikka — niin kuin edellä on todettu — silloiseen lakiteksiin sisältyi ilmaisu väkivalta.

Lainvalmistelukunta (julkaisu n:o 8/1966) toi sanojen käytölle esiin uuden erokriteerin: voimakeino oli tarkoitettava sallittua, väkivalta luvattontaa keinoa (s. 7). Tämän perustelun lisäksi palattiin v. 1964 ajatuksiin siitä, että sana voimakeino oli »sisällöltään laajempi».

Kaiken kaikkiaan voidaan terminologian muotoutumisessa siis havaita kolme vaihetta: aluksi sanojen merkityseroon ei kiinnitetty lainkaan huomiota, sitten voimakeino-sanan sanottiin olevan »sisällöltään laajempi» ja lopuksi huomautettiin sen myös kuvaavan paremmin sallittua keinoa.⁴⁷

Edellä on pyritty osoittamaan, ettei lainvalmistelutöistä ole juuri saatavissa tukea pyrittäessä antamaan merkitysisältöä RL 3:8 §:n ilmaisulle voimakeino. Ei myöskään voitane perustellusti luoda vastakohtaisasetelmaa väkivalta/voimakeino ja pyrkiä tekemään joitakin johtopäätöksiä sen perusteella. Ainoa ilmeinen seikka on, että sanalla voimakeino tarkoitetaan nykyään rikoslain 3 luvun terminologiassa nimenomaan oikeusjärjestyksen hyväksymää fyysisen voiman käyttöä.

Voimakeinon tarkoituksena on vastarinnan murtaminen. Tämä on luonnollinen lähtökohta sen seikan harkitsemiselle, minkälaisia menettelytapoja voidaan pitää sallittuina.

Poliisi käyttää myös sellaisia tosiasiallisia menettelytapoja, jotka eivät ole voimakeinoja. Esim. »tilanteen vaatiessa» poliisi saa *eristää tietyn alueen* ja sallia vain määrättyjen henkilöiden tai kulkuneuvojen päästä

⁴⁷ Toisaalta vielä lakivaliokunta puhuu perusteluissaan »voimakeinoista eli väkivallasta», joten mitään selkeää eroa ei loppujen lopuksi tehty. Ks. *Lvm. N:o 12 s. 1*, HE N:o 67 (1966 vp.), Asiak. III:2, 1967 vp.

Täysistuntokäsittelyssä ed. *Apajalahti* pyrki palauttamaan sanan väkivalta lakitekstiin, koska »väkivalta on väkivaltaa, suorittipa sitä kuka tahansa». »Jokaisen poliisimiehen tajunnassa tulee vallita selkeä käsitys siitä, että vaikka hän lain sallimissakin rajoissa ampuu, lyö tai potkii toista ihmistä, se on silloinkin väkivaltaa... Ulottukoon siis viides käsky ja sen selitys edelleen myös poliisimiehiin!» Ks. Ptk. II s. 1817—1818 ja 1885—1887, 1967 vp. Muutosehdotus tuli eduskunnassa selvästi hylätyksi.

Ed. *Apajalahden* perustelut eivät käsitykseni mukaan ole asiallisia. Vaikka pitäisimme toiseen henkilöön kohdistuvaa fyysisen voiman käyttöä miten vastenmielisenä ilmiönä tahansa, tosiasia kuitenkin on, että se tiettyissä rajoissa on asetettu poliisimiesten velvollisuudeksi. Tämä taas seuraa siitä, ettei maallisessa yhteiskunnassa toistaiseksi kyetä säilyttämään järjestystä ilman fyysistä voimaa. On kohtuutonta, että samalla kun yhteiskunta asettaa tietyn ammattiryhmän velvollisuudeksi fyysisen voiman käytön, se koettaisi saattaa tuon ammattiryhmän — jos se täyttää *velvollisuutensa* — halveksimisen alaiseksi. Voimakeinojen väärinkäyttö on asia erikseen.

sinne.⁴⁸ Eristämisen toimeenpanemiseksi poliisi voi asettaa kaduille erilaisia esteitä jne.

Samoin esim. väenkokousta hajotettaessa voi olla harkinnanvaraista, milloin poliisin voidaan sanoa käyttävän voimakeinoja. Ellei väkijoukko käskystä hajaannu, poliisiketju voi sitä hitaasti lähestyen vähitellen työntää henkilöt kauemmaksi. Vastaavasti kun päihtynyt poistetaan ruumiinvoimia käyttäen yleiseltä paikalta, voi olla kysymys lähinnä hänen auttamisestaan. Päihtyneen voidaan tuskin sanoa tekevän vastarintaa, kun hän yksinkertaisesti ei päihtymystilansa vuoksi itse kykene liikkumaan. Poliisi ei käytä ruumiinvoimia murtaakseen vastarinnan, vaan siirtääkseen asianomaisen pois paikalta. Kun poliisi pyrkii asuntoon estääkseen järjestyshäiriön, ei sen jälkeen, kun ovea ei käskystä avata, useinkaan liene heti murrettava sitä, vaan poliisi voi lyömällä oveen tms. menettelytavalla kuitenkin saada asianomaiset avaamaan sen ilman, että mitään tarvitsee rikkoa. Tässä kappaleessa esitetyt esimerkit eivät ole teoreettisesti erityisen mielenkiintoisia: päihtyneen kohdalla voimakeinojen käyttö ei aktualisoidu, muussa kahdessa tapauksessa taas poliisilla on valta myös voimakeinojen käyttämiseen. Tilanteen jossakin vaiheessa asianomaisten käyttäytymistä voidaan pitää »vastarintana» ja samalla poliisin menettelytapoja »voimakeinoina». Esim. järjestyshäiriön torjunnassa poliisin mahdolliset, so. käytettävissä olevat menettelytavat muodostavat liukuvan asteikon. Tietystä pisteestä alkaen niitä nimitetään voimakeinoiksi.

Kun pakkokeinoja käytetään tarkoituksena vaikuttaa asianomaisen tahtoon, sitä on tapana nimittää *välilliseksi*.⁴⁹ Miten RL 3: 8¹ on tässä suhteessa ymmärrettävä? Saadaanko sen nojalla kohdistaa henkilöön fyysistä voimaa, jotta hän toimisi poliisin haluamalla tavalla?

Merikoski mainitsee voimakeinojen käytön esimerkkinä välittömästä eli suoranaisesta pakosta.⁵⁰ Vastaavasti *Ylösjoki* lausuu (lähinnä käytännöllisestä näkökulmasta), ettei voimakeinoin voida »pakottaa henkilöä tekemään, vaan ainoastaan alistumaan johonkin».⁵¹ Jälkimmäinen väite ei ehkä rajoitu pelkästään kysymykseen tahdosta voimakeinon kohteena, mutta sitä voidaan kuitenkin käsitellä tässä yhteydessä.

⁴⁸ Ks. PolL 17 §. Tällainen toimenpide voi tulla kysymykseen esim. rikoksen tai onnettomuuden tutkinnan yhteydessä; samoin silloin, kun valtiolivierailun tai muun erityisen syyn takia on välttämätöntä sulkea liikenneväyliä, varata vierailijoille tietyt autojen pysäköintipaikat jne.

⁴⁹ Ks. esim. *Merikosken*, *Julkisoikeus* II s. 208 käyttämää systematiikkaa. Tavallisin välillisistä pakkokeinoista on sellaisena käytetty uhkasakko.

⁵⁰ Ks. *Merikoski*, *Julkisoikeus* II s. 208.

⁵¹ Ks. *Ylösjoki*, *Poliisioikeus* II s. 270.

Sanomalla, että voimakeinon tarkoituksena on vastarinnan murtaminen, ei vielä ole ratkaistu sen kohdetta. Vastarintaan kuuluu sekä henkinen asennoituminen että fyysinen este. Voidaan ajatella, että vastarinta murretaan joko saamalla asianomainen luopumaan henkisestä vastustamisesta, jolloin hän esim. itse poistaa fyysisen esteen, tai että vastarinta murretaan suorastaan poistamalla fyysinen este.

On epäilemättä tapauksia, jolloin voimakeinon käyttö on ns. välitöntä pakkoa. Asianomaiseen esim. käydään käsiksi ja häntä pidetään aloillaan, kunnes jokin virkatoimi on suoritettu. Vastaavanlainen tapaus on moottoriajoneuvon pysäyttäminen voimakeinoin (PolL 16 §).

Toisaalta voidaan esittää myös esimerkkejä, jolloin voimakeinon vaikutus ei pelkästään kohdistu *de facto* asianomaisen tahtoon, vaan se suorastaan tarkoitetaan kohdistaa siihen. Häiriötä aiheuttava väkijoukko ei esim. poistu käskystä paikalta. Kun tällöin käytetään voimakeinoja, ei tarkoituksena ole esim. vahingoittaa asianomaista, niin että poliisi voisi siirtää heidät pois, vaan päätavoite on saada heidät itse siirtymään. Jos joudutaan niin pitkälle, että on välttämätöntä käyttää ampuma-asetta, ammutaan varoituslaukauksia juuri sen vuoksi, että ne saisivat väkijoukon muuttamaan mieltään. Edelleen pyritään kohti ammuttaessakin saamaan aikaan mahdollisimman vähän vahinkoa. Jos edelleen mielenosoittajat ovat esim. »vallanneet» jonkin rakennuksen ja kieltäytyvät sieltä poistumasta, voidaan käyttää kyynelkaasua tai vesisuihkuja. Voitaneen pitää varmana, että tällainen menettely kohtuuden rajoissa yleisesti hyväksytään. Kuitenkaan ei vesisuihku tai kyynelkaasu sinänsä *edes voi* siirtää rakennuksessa olevia ihmisiä. Se tekee ainoastaan heidän olonsa niin epämiellyttäväksi, että he itse »päättävät» siirtyä pois, ts. katsovat, ettei heillä ole muuta mahdollisuutta.

Jos edellä olevan mukaisesti katsotaan, että viimeksi mainitussa tapauksessa (rakennuksen »valtaaminen») vesisuihkun käyttö on sallittua, voitaisiin väittää, että sallittua on myös asianomaisten lyöminen patukalla. Jos mielenosoittajat käyttäytyvät rauhallisesti, tämä kuitenkin näyttää vaihtoehdolta, jota yleisesti ei hyväksytä. Miksi on näin? Ilmeisesti mitään periaatteellista eroa ei voida osoittaa, vaan asia selittyy yksinkertaisesti sillä, että patukalla lyöminen on *tällaisessa tapauksessa* toimenpide, joka ei ole »puolustettava» (ks. RL 3: 8¹). Ero sisältyy mm. tehtyyn lisäolettamukseen: »jos mielenosoittajat käyttäytyvät rauhallisesti».

Ylösjoki lausuu selostaessaan edellä (s. 117) mainittua tapausta sormenjälkien ottamisesta voimakeinoja käyttäen, että tällaisessa tapauksessa vastaan hangoittelleen henkilön »yleispatukoiminen ja kurkusta kuristeleminen» on ehdottomasti kiellettyä (PM 1967 s. 732). Tässäkin tapauksessa on kannanoton perusteena, etteivät Ylösjoen mainitsemat toimenpiteet enää ole (ainakaan hänen mielestään) »puolustettavia», so. kohtuullisia. Ei sen sijaan voida asettaa sellaista yleistä maksiimia, ettei henkilöä yleensääkään saa lyödä esim. kasvoin, jotta hänen kätensä saataisiin oikaistuiksi tms. Ihmistä ei voida jakaa tällä tavalla »syyllisiin ja syyttömiin alueisiin», vaan *kysymys on siitä, mikä on kohtuullista*. Toisaalta on tietysti yleensä tarkoituksenmukaista ja sen vuoksi ensisijaista kohdistaa voima käsiin sormenjälkiä otettaessa tai esim. pyrittäessä ottamaan henkilöltä ase pois. Olen kuitenkin halunnut korostaa, että muukin voi olla sallittua, ellei esim. käsille lyöminen ole mahdollista eikä toisaalta voida odottaa.

Toisaalta lyömistä ei saa käyttää puhtaana painostuskeinona, ts. patukoida henkilöä jonkin aikaa ja sitten tiedustella, suostuuko hän antamaan sormenjälkensä, vaan toimenpiteitten tarkoituksena täytyy olla tavoitteen saavuttaminen samalla kertaa. *Tarkoituksena* on fyysisen vastarinnan välitön murtaminen. Tätä mielipidettä on vaikea perustella muutoin kuin normaaliin arvostukseen viittaamalla. Toisaalta tässä kohden ei käytännössä juuri vallitsekaan mitään epäselvyyttä, vaan asiaa pidettäneen itsestään selvänä.⁵²

Edellä sanotun valossa näyttäisi, ettei *tahtoon vaikuttaminen* ole onnistunein tapa ilmaista välillisten ja välittömien pakkokeinojen erokriteeri. Voidaan puhua psyykkisestä ja fyysisestä pakosta, mutta jälkimmäinen kohdistuu joissakin tapauksissa *myös* tahtoon. Tätä asiaa ei ole aihetta käsitellä tässä perusteellisemmin.

Edellä esitetyt esimerkit koskivat tapauksia, joissa kajoamalla henkilön ruumiilliseen koskemattomuuteen (hänelle vastenmielisellä tavalla) koetettiin vaikuttaa hänen tahtoonsa. Voitaisiinko ajatella, että samanlainen menettely olisi sallittua, jos vaaraa ei aiheuta henkilö itse, vaan jokin hänen aikaansaamansa rakennelma tms.? Esim. henkilö on rakentanut rautateille jonkin esteen ja on pelättävissä, ettei poliisimies ehdi poistaa sitä ennen junan tuloa. Saako hän RL 3:8¹ §:n nojalla esim.

⁵² Vrt. RL 25:11 §:ään sisältyvä rangaistuksen uhka tunnustukseen kiduttamisesta.

lyödä asianomaista patukalla saadakseen tämän auttamaan esteen poistamisessa?

Vastaisin tähän kysymykseen kieltävästi. RL 3:8¹ §:ssä on nähdäkseni normeerattu toisin mahdollisuudet pakottaa asianomainen johonkin suoritukseen ja siinä mielessä tyhjentävästi, ettei kerrotun kaltainen painostaminen ole poliisin toimivaltaan yleisesti kuuluvaa. Yleensä on käytettävä uhkasakkoa, jos asianomainen itse halutaan pakottaa johonkin suoritukseen. Uhkasakon käyttömahdollisuus on siinä mielessä yleinen, ettei LHA 13² §:ssä ole sinänsä rajoitettu niitä velvollisuuksia, joiden täyttämiseksi uhkasakkoa voidaan käyttää. Uhkasakon lisäksi voi olla erityissäännöksiä muunlaisista reaktioista (esim. PolL 13² §:n mukainen kiinniottaminen).

Ei ole primääristä *yleistä* toimivaltanormia, jonka nojalla henkilö olisi velvollinen alistumaan siihen, että poliisi pakottaa hänet johonkin (mihin tahansa) suoritukseen. Tällainen pakottaminen ei ole poliisin virkatehtäviin kuuluvaa ja RL 3:8¹ §:n käyttöedellytyksistä toinen siis puuttuu. Kun verrataan viimeksi mainittua esimerkkitilannetta (este rautatiellä) siihen, että poliisi vesisuihkua tai patukkaa käyttäen pakottaa henkilön poistumaan jostakin, havaitaan seuraava olennainen ero. Henkilö on määrätyissä tapauksissa velvollinen poistumaan tietyltä alueelta ja — ellei hän käskyn saatuaan niin tee — poliisilla on valta poistaa hänet. Tämä poistaminen on virkatehtävä, ja se voidaan tarvittaessa ja RL 3:8¹ §:n rajoissa toteuttaa myös voimakeinoin. Kun sen sijaan johonkin muuhun suoritukseen — esim. esteen poistamiseen rautatiekiskoilta — ei voida pakottaa, ei siihen voida pakottaa myöskään voimakeinoin.⁵³

Ylösjoen edellä (s. 136) mainittu lausuma siitä, ettei henkilöä voida pakottaa tekemään mitään, pitää siis käytännössä yllä esitetyin perustein *yleensä* paikkansa. Jos kuitenkin poliisilain terminologiaa esim. sanan poistaa kohdalla tulkitaan, ikään kuin laissa olisi sanottu »pakottaa poistumaan», tullaan tässä yksittäistapauksessa sellaiseen tulokseen, että henkilö voidaan pakottaa poistumaan. Tällaisen tulkinnan olen siis omakohtaisesti käytännön toimintaa silmällä pitäen taipuvainen omaksumaan.

⁵³ Asiaan ei vaikuta, että tällainen esteen asettaminen on RL 34 luvun 9 §:n mukaan rangaistavaa. Myöskään tätä kautta ei voimakeinojen käyttöoikeutta voida johtaa. PolL 19 §:n 2 momentin 1 virke ei anna valtaa asianomaisen itsensä pakottamiseen johonkin positiiviseen suoritukseen.

Vaikka siten kieltämättä tuntuu oikeusjärjestyksellemme vieraalta, että henkilö voitaisiin voimakeinoin pakottaa johonkin suoritukseen (täytäntöönpanojärjestelmä rakentuu olennaisesti toisenlaisille keinoille), eroaa käsitykseni mahdollisesti Ylösjoen mielipiteestä siinä, etten pidä tätä yksittäistapauksessa mahdottomana.⁵⁴

Jossakin mielessä Ylösjoen lausumaan liittyy myös se, ettei poliisin toimivaltaan kuulu pakottaa vahinkoa aikaansaaneita henkilöitä korjaamaan aiheuttamiaan vahinkoja. Jos esim. mielenosoittajat tai yleensä järjestyshäiriöön syyllistyneet ovat särkeeneet ikkunoita, vahingoittaneet autoja jne., ei poliisi voi velvoittaa heitä korjaamaan ikkunoita tai edes maksamaan autonomistajille vahingonkorvausta.

Voidaan sanoa, että RL 3:8¹ § jättää kiireellisiä tapauksia ajatellen aukon, kun sen mukaan ei ole mahdollista pakottaa asianomaista itseään toimimaan ns. esineellisen vaaran poistamiseksi. Myös vastarinnan puuttuminen saattaa estää poliisin tarpeelliseksi katsottavan toiminnan. Tätä asiaintilaa lieventävät kuitenkin RL 3:6 §:n säännökset hätävarjelusta sekä myös RL 3:10 §:n pakkotilasäännökset. On huomattava, että nämä koskevat myös toimintaa *toista henkilöä* uhkaavan vaaran torjumiseksi. Ei ehkä kuitenkaan ole asianmukaista nimittää hätävarjelu- ja pakkotilasäännöksiä poliisin toimivaltaa koskeviksi normeiksi.

Mitä voimakeinojen *laatuun* tulee, lausui lainvalmistelukunta, että voimakeino käsitti »jokaisen voimakkaasti vaikuttavan, tehokkaan keinon».⁵⁵ Määritelmää voidaan kritisoida sikäli, että voimakeino voi olla tehokas tai vähemmän tehokas siinä mielessä, että sillä joko saavutetaan tai ei saavuteta asetettua tavoitetta. Jälkimmäisessäkin tapauksessa voidaan puhua voimakeinoista, jos fyysistä voimaa on käytetty »riittävästi». Edellä on jo todettu, ettei mitään absoluuttista rajaa voida asettaa poliisin suorittamien erilaisten tosiasiallisten toimenpiteitten ja voimakeinojen välille. Kun jokin kovuusaste on sivuutettu, toimenpidettä nimitetään voimakeinoksi ja sen käyttöedellytykset määräytyvät RL 3:8 §:n mukaan.

Voimakeinon laatu määräytyy sen mukaan, minkälaista on vastarinta. Aivan kuten vastarinnan ilmenemismuotoja ei voida luetella, ei myöskään voida sanoa, minkälaiset voimakeinot saattavat tulla kysymykseen. Mm. se seikka, onko tarkoituksena henkilöön kohdistuvan voi-

⁵⁴ Vrt. myös edellä s. 122 PolL 23 §:n tulkinnasta lausuttua.

⁵⁵ Ks. *Lvk. julk. N:o 8/1966* s. 7.

man käyttö vai esineellisen vastarinnan murtaminen, vaikuttaa tieteenkin menettelytavan valintaan.

Voimakeinojen kovuusasteelle on RL 3:8 §:ssä asetettu vaatimus, että niiden tulee olla puolustettavia. Kuten luvussa V tarkemmin esitetään, merkitsee tämä sitä, että voimakeinojen on oltava *tarpeellisia* sekä *tilanne kokonaisuudessaan huomioon ottaen kohtuullisia*.

Lopuksi on aihetta tarkastella RL 3:8 §:n säännösten suhdetta eräisiin poliisilain säännöksiin, joissa puhutaan voimakeinojen käytöstä. Nykyinen lainsäädäntö on kokonaisuutena hieman sekava sen vuoksi, ettei poliisilakia annettaessa vielä ollut RL 3:8¹ §:n kaltaista yleissäännöstä voimakeinojen käytöstä. Tämän vuoksi poliisilakiin otettiin muutama maininta siitä, että myös voimakeinojen käyttö oli oleva sallittua (ks. PolL 16¹, 18 ja 20^{1 ja 4} §). Säädettyä uutta RL 3:8 §:ää (ja muutettaessa samalla RL 16 lukua) kiinnitettiin eduskunnassa huomiota hyväksyttyjen uusien rikoslain kohtien ja poliisilain sisältämien normien väliseen suhteeseen. *Lakivaliokunta* katsoi, että uudet säännökset olivat ristiriidassa PolL 18 ja 20 §:n kanssa. Perusteluna valiokunta esitti, että PolL 16¹ §:ssä, jossa myös mainittiin valta käyttää voimakeinoja, oli erikseen sanottu, etteivät ne saaneet olla ankarampia kuin mitä voitiin pitää puolustettavina ottaen huomioon tilanne sekä virkatehtävän laatu. Kun PolL 18 ja 20 §:ssä ei ollut tällaista rajoitusta, oli valiokunnan mielestä katsottava, että näissä tapauksissa oli sallittua käyttää kaikkein ankarimpiakin voimakeinoja, jos se oli tarpeen.⁵⁶ *Tämä on ilmeinen erehdys*. Poliisilakia säädettyä ei näin pitkälle menevää voimakeinojen käyttövaltaa pyritty antamaan. Päinvastoin lisättiin lakiin eduskuntakäsittelyssä PolL 12 §:n 3 momentti, jolla tarkoitettiin pysyttää kaikki poliisin vallankäyttö kohtuuden rajoissa. Tämä lainkohta koski myös voimakeinojen käyttöä. *Erehdys on nähtävästi pääasiassa seurausta poliisin toimivallan monimutkaisesta normeerauksesta*. Vallan laajuus ei ole välittömästi luettavissa yhdestä lainkohdasta.⁵⁷

⁵⁶ Ks. *Lvm. N:o 12 s. 2*, HE N:o 67 (1966 vp.), Asiak. III:2, 1967 vp.

⁵⁷ Lakivaliokunnan kannanotto uusittavien rikoslain säännösten ja poliisilain ristiriidasta perustui nähtävästi *Lahtisen* valiokunnalle antamaan asiantuntijalausuntoon. Ks. Lahtinen, Asiantuntijalausunto s. 2—3. Lakivaliokunta piti mietinnössään välttämättömänä, että hallitus antaisi eduskunnalle mahdollisimman pian »sellaisen esityksen, jossa poliisilain säännökset saatettaisiin sopusointuun rikoslain 3 luvun 8 §:n ja 16 luvun 6 §:n uusittujen säännösten kanssa». Eduskunnan vastauksessa tämä vaatimus toistettiin. Ks. *Lvm. N:o 12 s. 2* ja

RL 3:8 §:stä seuraa, että kaiken voimakeinojen käytön tulee tapahtua kohtuuden rajoissa. Periaatteessa on tietenkin mahdollista, että tästä (eduskuntalailla) säädetään poikkeus, mutta käytännössä tällaista menettelyä ei nykyään ainakaan normaalioloissa voida pitää todennäköisenä. Ns. ehdottomuuden periaatteesta on viimeaikaisen lainsäädännön yhteydessä siinä määrin selvästi luovuttu.⁵⁸

Edusk. vast. s. 1, HE N:o 67 (1966 vp.), Asiak. III:2, 1967 vp. Tällaista esitystä ei tähän mennessä kuitenkaan ole annettu. Käsitykseni mukaan säännösten selventämisen tulisi tapahtua siten, että osa RL 3:8 §:n säännöksistä ja RL 16:6 kumottaisiin ja vastaavat säännökset otettaisiin poliisilakiin, jolloin myös sitä olisi osittain muutettava.

⁵⁸ Ks. *Lahtinen, Asiantuntijalausunto s. 1—3.*

IV LUKU

POLIISILAISTA EPÄSUORASTI ILMENEVÄ TOIMIVALTA

1. Poliisin valta antaa käskyjä

Käskyn antaminen on toimivallan käyttöä. Se on tapa luoda yksittäisessä tapauksessa hallintoalamaiselle velvollisuus käyttäytyä tietyllä tavalla. Lähdettyäsi siitä, että virkamiehen toiminnan täytyy olla oikeusjärjestykseen perustuvaa (HM 92¹ §), ei hänellä ilman siihen oikeutavaa normia ole valtaa antaa hallintoalamaiselle käskyä.

Poliisilaista ilmenee nähdäkseni hallintoalamaisiin kohdistuva kielto käyttäytyä tavalla, joka aikaansaa *vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle*.¹

Tällaista säännöstä ei laissa sinänsä ole. Tilanne on kuitenkin sama kuin rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjen tekojen osalta. Rikoslaissa ei ole erikseen sanottu, ettei jollakin tavalla saa käyttäytyä, vaan kielto ilmenee välillisesti rangaistusseuraamuksen asettamisesta. Samalla tavalla poliisilaista näkyy, ettei kukaan saa aiheuttaa vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Tällaisen käyttäytymisen varalle on säädetty hallintoalamaiselle haitallisia seuraamuksia. Ks. PolL 12¹, 17 ja 19¹ § sekä myös 18 ja 27 §, joissa on käytetty jonkin verran edellisistä poikkeavaa sanontaa.² Nähdäkseni on edellytetty, että vaaraa

¹ Vrt. *Drews-Wacke* s. 205.

² Vrt. myös PolL 1 ja 41 §, joissa on määritelty poliisin ja yleispoliisin toimialaa. — On myös sallittuja toimintamuotoja (esim. sananvapauden käyttö), joiden seurauksena voi ilmetä vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Näitä tilanteita on kuitenkin tarkasteltava siitä näkökulmasta, että jokaisen hallintoalamaisen on suotava toiselle oikeusjärjestyksen sallima liikkuvapaus (*privilege* Hohfeldin kaaviossa). Hänellä ei ole oikeutta estää sitä (*no-right*). Jos joku toisen henkilön tällaista toimintaa vastustaen aiheuttaa vaaraa, *häntä* on pidettävä siitä vastuunalaisena, ja tekstissä mainittu kielto kohdis-

aiheutuu käyttäytymisestä juuri sen konkreettisessa ilmenemismuodossa; vrt. edellä (s. 103—106) poliisissäädöksistä lausuttu.

Se seikka, että jokin menettely on oikeusjärjestyksen mukaan kielletty, ei kuitenkaan anna kenellekään virkamiehelle valtaa estää tätä toimintaa.³ On erotettava normit, jotka kieltävät hallintoalamaisia käyttäytymistä tietyllä tavalla, ja normit, jotka antavat virkamiehelle valtaa hallintoalamaisen käyttäytyessä — kiellosta huolimatta — tällä tavalla. On mahdollista, ettei minkäänlainen vallankäyttö ole mahdollista kieltonormia rikottaessa, toisin sanoen normi on vailla sanktiota.

Edellä sanottu pitää paikkansa myös silloin, kun on luotu erityinen viranomaisorganisaatio torjumaan juuri tietentyypistä kiellettyä toimintaa. Tämä väite sisältää mielestäni jotakin olennaista siitä perusajatuksesta, joka hyväksyen valtiota nimitetään »oikeusvaltioksi». Tuntuu ehkä luonnottomalta, että perustettaisiin jokin organisaatio torjumaan tietynlaista kiellettyä toimintaa eikä sillä kuitenkaan olisi mitään valtaa estää tuota toimintaa. Näin ei ehkä usein tapahdu, mutta *lähtökohtaisesti* tämä katsomustapa on tärkeä.⁴ Silloin on helppo huomata, *ettei jonkin orgaanin toimivallan määräytymistä voida selvittää tutkimalla, mikä on hallintoalamaisilta kiellettyä*, vaan tutkimalla, minkälaisia orgaania koskevat toimintanormit ovat.⁵

Hyväksyn tämän hallinnon lainalaisuutta ilmentävän lähtökohdan myös poliisin toiminnan osalta. Perustetta, joka nykyaikana asettaisi poliisin tässä suhteessa toisenlaiseen asemaan kuin muut viranomaiset, ei ole.

Johtopäätöksenä edellä sanotusta seuraa:

1) Poliisin toimialan määrittely ei luo sille valtaa hallintoalamaisiin nähden.

tuu siis häneen. Tietyn toiminnan salliva säännös ja kiello aiheuttaa vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle eivät siten ole tällaisessa tapauksessa ristiriidassa. Ks. lähemmin esitysjakso V/4.

³ Seuraavassa esille tulevia näkökohtia on käsitelty yleisemmin edellä II luvussa.

⁴ Hallintoalamaisiin kohdistuvaa valtaa vailla olevan valtion organisaation perustaminen on käytännössäkin mahdollista. Saatetaan ajatella, että kiellettyä toimintaa torjutaan vain neuvonnalla, erilaisella PR-toiminnalla jne.

⁵ Toimivaltasäännöksissä voidaan *tosiseikaston osalta* viitata niihin normeihin, jotka määrittelevät, mikä on kiellettyä. Tällainen on esim. PolL 19 §:n 2 mom:n 1 virke.

2) Poliisimiesten velvollisuutta koskevat normit eivät luo heille toimivaltaa hallintoalamaisiin nähden.

3) Se seikka sinänsä, että joku käyttäytymisellään aiheuttaa vaaraa yleiselle järjestykselle (mikä siis on kiellettyä), ei luo poliisille toimivaltaa. Poliisilla ei »ilman muuta» ole valtaa estää tuota toimintaa.

4) Vaikka toimivaltasäännöksistä ilmenee, että poliisilla on valta tiettyä reaktiotapaa käyttäen estää vaaraa aikaansaava toiminta, ei *tästä sinänsä* seuraa, että myös jokin muu reaktiotapa on sallittu.

Poliisimiesten velvollisuuksista on useita säännöksiä. Keskeisin on PolA 1¹ §, jota täydentävät mm. PolA 13—16 ja 18—19 §. Katson näistä säännöksistä ilmenevän, että jokainen poliisimies on virassaan velvollinen tosiasiallisten mahdollisuuksiensa ja toimivaltansa rajoissa toimimaan siten, että yleinen järjestys ja turvallisuus säilyy.⁶ Toimivaltanormit ovat ensisijaisia velvollisuutta perustaviin normeihin verrattuna. *Velvollisuus voidaan täyttää vain toimivallan puitteissa.* Vastakkaiseen suuntaan ei voida päätellä. Siitä seikasta, että poliisimiehellä on tällainen yleinen velvollisuus, ei seuraa »tarvittavaa» valtaa. Tilanne ei siis ole *ought implies can* -ajatuksen mukainen. Emme sano, mitä poliisimiehen pitää, sitä hän voi, vaan *mitä hän voi, sitä hänen myös pitää.* Jos poliisimiehen toimivalta ei riitä vaaran torjumiseen, hänen täytyy pääsääntöisesti sallia yleisen järjestyksen tai turvallisuuden rikkoutuminen.⁷

Palattaessa tämän jälkeen nimenomaan poliisin käskyvaltaan on

⁶ Velvollisuus ulottuu osittain vapaa-aikaankin. Ks. PolA 15 ja 23 §.

⁷ *Ought implies can* -ajatuksesta ks. esim. Moritz, Verpflichtung und Freiheit. Über den Satz »sollen impliziert können». Theoria 1953 s. 131—171.

1925 PolA 20 §:ssä oli erikseen säädetty, että poliisipäällikkö vastasi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämisestä hallintoalueellaan, minkä lisäksi siinä oli säännös hänen vastuustaan alaisten toimenpiteistä. Tässä säännöksessä kuvastui poliisipäällikön velvollisuus aktiivisesti huolehtia toimivaltansa rajoissa järjestyksen säilymisestä. Mikäli hän tässä suhteessa laiminlöi jotakin, se voitiin lukea hänen syykseen virkavirheenä. Tässä suhteessa, ei mielestäni asiaintila ole muuttunut, vaikka PolA 24 § on kirjoitettu hieman toiseen muotoon eikä siinä enää puhuta vastuusta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä. 1925 PolA 20 § saattoi toisaalta antaa virheellisen kuvan poliisipäällikön itsenäisyydestä. Vastuu ei merkinnyt sitä, että hän olisi voinut olla piittaamatta omien esimiestensä käskyistä ja huolehtia asioista oman harkintansa mukaan. Samalla tavoin PolA 24 § koskee poliisipiirille kuuluvien asiain käsittelemistä. Se, missä määrin ylemmät organit voivat puuttua asiain hoitamiseen, ei ratkea tämän asetuksenkohdan nojalla.

aihetta viitata Merikosken esitykseen ns. poliisin yleisvaltuudesta ajalta, jolloin poliisilakia ei vielä ollut annettu. Hän näyttää silloin pitäneen poliisin toimivaltaa ongelmattomana, sikäli kuin oli kysymys »rikoslaista, muusta lainsäädännöstä, kaupunkien poliisijärjestyksistä jne. ilmenneiden käskyjen ja kieltojen tehokkaaksi tekemiseen» tarvittavasta »pakkovallasta».⁸ Edellä esitetystä on kuitenkin ilmennyt, ettei asia käsitykseni mukaan ole eikä myöskään aikaisemman lainsäädännön aikana ollut aivan näin yksinkertainen.

Jotta vallankäyttö Merikosken mainitsemisissa tapauksissa olisi ollut ongelmaton, on täytynyt olettaa, että oikeusjärjestykseen erilaisten käyttäytymistä koskevien kieltojen lisäksi sisältyi jokin normi, joka antoi poliisille vallan »tehdä käskyt ja kiellot tehokkaiksi». Ns. yleisvaltuudesta ei tämä valta Merikosken mukaan voinut seurata, koska hän piti asiaa tältä osin ratkaistuna jo ennen yleisvaltuusproblematiikkaan siirtymistä.

Ongelma kulminoituu siihen, milloin ja minkäsiväisiä käskyjä poliisimies saa antaa hallintoalmaiselle. Käskyn tarkoittaman asian tilan poliisimies saa — kuten edellä on esitetty — tarvittaessa toteuttaa voimakeinoin.

Poliisilakia alunperin valmisteltaessa lähdettiin käytännön tarpeista. Vallan käytöstä otettiin lakiehdotukseen sellaisia säännöksiä, joiden kohdalla oli koettu kenttätötoiminnassa puutetta. Käskyvaltaa pidettiin itsessään selvänä, ja lakiehdotukseen sisältyi säännöksiä ainoastaan tätä voimakkaammista toimenpiteistä.⁹ Sama ajattelutapa oli vallalla lainval-

⁸ Ks. Merikoski, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I, 3. painos, Porvoo 1966 s. 143. Saman teoksen viimeisimmässä painoksessa (Julkisoikeus I 1970) s. 137—138 ei enää käytetä tekstissä siteerattua sanamuotoa.

⁹ Ks. Kom. miet. 1958:15 s. 16, jossa lausutaan: »Poliisilla on nykyään (kurs. tämän kirj.) voimassa olevien säännöksiin mukaan oikeus antaa velvoittavia käskyjä ja kielloja.» Perustelujen niukkasuudesta ei ilmaise, onko tällä tarkoitettu, että poliisilla on tällainen valta joissakin tapauksissa vai yleisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseksi. Lausuman sijainti mietinnössä viittaa siihen, että lähinnä olisi ajateltu 1925 PolA 11¹ §:ää, jota nyt vastaa asiallisesti samansisältöinen PolL 13¹ §. Ainoa sanamuodollinen eroavuus lainkohtien välillä on, että uuteen lakiin on lisätty sana »yksittäistapauksessa». Tämä on pelkkä kielellinen selvennys; ks. *laintarkastuskunnan lausunto* n:o 6/1962 s. 10. Kumpikaan näistä säännöksistä ei kuitenkaan ole toimivaltaa, vaan hallintoalmaisten tottelemisvelvollisuutta normeeraava. Tämän totesi jo poliisilain eduskuntakäsittelyn aikana Palmgren, Asiantuntijalausunto s. 3—4. Ks. myös Sinisalo, SPL 1970 s. 43—45.

mistelun myöhemmissäkin vaiheissa. Tätä väitettä on vaikea yksityiskohdaisesti dokumentoida lainvalmistelutöistä, mutta se näkyy niistä mielestäni kuitenkin.¹⁰

Tarkasteltaessa poliisilain rakennetta voidaan panna merkille seuraavaa:

PolL 19 §:n 1 momentissa ei käytettävissä olevana toimenpiteenä mainita käskyä, mutta lainvalmistelutöistä ilmenee, että ennen lainkohdassa mainittuihin reaktioihin ryhtymistä on käytettävä käskyä.¹¹ Tässä suhteessa ei poliisimiehellä ole edes harkintavaltaa, vaan käsky on ensin annettava, jos sen voidaan ajatella johtavan päämäärään. Samoin on asianlaita PolL 19 §:n 2 momentin 1 virkkeen tarkoittamassa tapauksessa eli silloin, kun joku aikoo syyllistyä rikokseen.¹²

Yllä sanottuun tulokseen päädytään myös suorastaan PolL 12¹ §:n nojalla. Jos poliisilla jossakin tilanteessa on valta käyttää ankarammanlaatuiseksi arvosteltavia keinoja, sillä on valta käyttää myös käskyvaltaa.¹³

Voidaan siis tehdä seuraavat johtopäätökset:

1) Kun joku henkilö käyttäytymisellään aiheuttaa vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, on poliisilla poliisilain nojalla valta kieltää häntä käyttäytymästä tällä tavoin tai käskää häntä poistamaan vaara, jonka hän käyttäytymisellään on aikaansaanut.

2) Samoin on poliisilla valta kieltää henkilöä käyttäytymästä tavalla, joka on kriminalisoitu.¹⁴

¹⁰ Ks. *Laintarkastuskunnan lausunto* N:o 6/1962 s. 3 ja 25, *Lakivaliokunnan lausunto* N:o 2 s. 13 (ltvm. N:o 19:n liitteenä) sekä mainittu *Ltvm.* N:o 19 s. 2, *HE* N:o 130 (1964 vp.), *Asiak.* III:2, 1965 vp. — Aikaisemmassa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa näyttää ainakin *Willgren* s. 266 pitäneen käskyvaltaa itsessään selvänä.

¹¹ Ks. edellä s. 76.

¹² Ks. edellä s. 81.

¹³ Käskyvalta ilmenee implisiittisesti käsiteltyjen lainkohtien lisäksi PolL 18 ja 27 §:stä. Kummassakin normeerataan, mihin toimenpiteisiin saadaan ryhtyä, ellei käskyjä noudateta. — Vrt. edelleen PolL 13¹ §, joka — kuten edellä on todettu — on vain viittaus hallintoalamaisten tottelemisvelvollisuuteen, mutta syntynyt taustanaan ajatus käskyvallasta.

¹⁴ Jälkimmäisen seikan toteaminen vaikuttaa triviaalilta. Käytännön näkökulmasta kukaan tuskin pitää vastakkaista vaihtoehtoa mahdollisena. Kuitenkaan asiaa ei ole laissa nimenomaan lausuttu ja se on tärkeä osa poliisin toimivaltarakennelmassa.

Käskyvallalla on sellaiset yleiset rajat, jotka V luvussa pyritään osoittamaan. *Sen sijaan ei voida täsmällisemmin sanoa, minkä sisältöisiä käskyt voivat olla.* Se määräytyy tilanteen mukaan. Esim. käsky poistua paikalta (PoL 19¹ §) on vain yksi mahdollisuus. Vaikka PoL 19¹ §:ssä on kysymykseen tulevana nimenomaisina toimenpiteinä mainittu vain poistaminen, kiinniottaminen ja säilössä pitäminen, ei tästä mielestäni seuraa, että käskyvaltaa pitäisi käyttää samanlaisen tosiasiallisen tapahtumisen aikaansaamiseksi eli että asianomainen nimenomaan poistuisi. Tavoitteena on saada häiriö loppumaan. Käsky on tapa päästä tähän päämäärään. Jos kielto jatkaa häiriön aikaansaamista riittää, ei asianomaista edes saa poistaa paikalta.

Johtopäätöksessä 1 on myös mainittu, että henkilöä voidaan käskä poistamaan aikaansaamansa vaara. On erotettava toisistaan aikaansaadun materiaallisen asiointilan aiheuttama *jatkuva* vaara ja toisaalta kielletyn toiminnan aikaansaama vahinko. Poliisi voi käskä poistamaan vaaran (tilannehan on juridisesti itse asiassa aivan sama kuin henkilön omalla käyttäytymisellään, esim. meluamisellaan aikaansaama jatkuva häiriötila), mutta se ei voi käskä korjaamaan tehtyjä vahinkoja tai korvaamaan niitä.

Johtopäätös 1 rajoittuu koskemaan vain *yleistä* järjestystä. Mitä järjestykseen yksityisalueella tai yksityisissä tilaisuuksissa tulee, *täytyy poliisin vallan perustua nimenomaisiin säännöksiin* (esim. PoL 20² §). Jos poliisilla on tällöin valta ankarammanlaatuisiin toimenpiteisiin, sillä on myös valta käyttää käskyä (PoL 12¹ §).

Kuten huomataan, ei se seikka sinänsä, että jokin teko on oikeusjärjestyksen vastainen (esim. henkilö ei muuta asunnostaan vuokrakauden päätyttyä), riitä käskyvaltaa perustavaksi tosiseikastoksi. Vaaditaan lisäksi, 1) että teko konkreettisesti ilmenemismuodossaan on yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vastainen tai 2) että se on kriminalisoitu.¹⁵ Spesiaalisäännöksiin käskyvalta voidaan ulottaa yli näiden rajojen.

2. Omaisuuden kohdistettavat poliisin omat toimenpiteet

Vaara yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle voi aiheutua joko inhimillisestä käyttäytymisestä taikka jostakin materiaalisesta asianti-

¹⁵ Ks. myös *Jotuni*, DL 1942 s. 87—96.

lasta sellaisenaan. Viimeksi sanottu taas voi olla inhimillisen toiminnan seuraus tai muutoin syntynyt (esim. luonnontapahtuma). Materiaalisesta asiaintilasta aiheutuvan vaaran poistaminen, mikä sekin on epäilemättä poliisin velvollisuus, voi viime kädessä tapahtua vain materiaan kajoamalla.¹

Poliisioikeudessa voidaan perustellusti puhua *vaarasta vastuunalaisesta henkilöstä*.² Lähtökohtaisesti hänen velvollisuutenaan on poistaa materiaalisesta asiaintilasta aikaansaama vaara. Ellei hän omasta aloitteestaan tee sitä, häntä voidaan käskää tekemään se.

On kuitenkin mahdollista, ettei vastuunalainen henkilö poista vaaraa. Ainakin seuraavat vaihtoehdot voidaan erottaa:

1) Henkilö ei suostu poistamaan vaaraa (esim. sen vuoksi, että se aiheuttaisi hänelle kustannuksia tai olisi muuten taloudellisesti epäedullista).

2) Vaaran poistaminen on asianomaiselle tosiasiallisesti mahdotonta (hän ei esim. kykene siihen itse eikä pysty kustantamaan tarvittavaa apua).

3) Vaarasta vastuunalaista ei tavata (ainakaan riittävän ajoissa), joten hänen suhtautumistaan asiaan ei tiedetä.

Lisäksi on mahdollista, ettei saada lainkaan selville, ketä on pidettävä esineen aikaansaamasta vaarasta vastuunalaisena.³

Aikaisemmin (s. 96) on todettu, ettei PoL 27 §:ssä säädetty *teettäminen* koske tapausta, jolloin poliisimiehet itse suorittavat jonkin työn.

PoL 27 § on sille edellä ehdotetun tulkinnan mukaan sovellettavissa kaikissa edellä mainituissa tapauksissa, joissa vaarasta vastuunalaisen henkilöllisyys tunnetaan. Edellä käyvää kehotusta, jonka antaminen 3. kohdan tapauksessa ei ole mahdollista, ei ole pidetty välttämättömänä. Se seikka taas, ettei asianomainen kykene tosiasiallisesti kustannuksia maksamaan (2. kohta), ei estä hänen velvoittamistaan siihen.⁴ — Jos asianomaisen henkilöllisyyttä ei tunneta, ei PoL 27 §:n mukaisen

¹ En ajattele nyt tapauksia, joissa vaarallinen esine tai rakennelma eristetään tai sen käyttö estetään, jolloin — jos em. toimenpiteet ovat tehokkaita — vaara tosin torjutaan ainakin toistaiseksi, mutta vaaran lähde jää ennalleen.

² Ks. lähemmin jälj. s. 187—193.

³ Tämä lienee verraten harvinainen vaihtoehto sen vuoksi, että esineen omistaja on normaalisti vaarasta vastuussa. Voi kuitenkin olla välttämätöntä torjua vaara niin nopeasti, ettei omistajaa ehditä ottaa selville, vaikka se periaatteessa aikaa myöten olisikin mahdollista.

⁴ Ks. myös *Drews—Wacke* s. 234.

päätöksen tekeminen ole mahdollista. Poliisipiirin päällikkö saa käsitykseni mukaan kuitenkin tällöinkin turvautua ulkopuoliseen työvoimaan, jolle maksetaan korvaus valtion varoista. Perusteluksi tälle kannanotolle voidaan sanoa, että poliisi olisi itse oikeutettu suorittamaan toimenpiteen. Ellei se siihen jostakin syystä (esim. tarvittavan välineistön puuttuminen) pysty, on avun käyttäminen luonnollista, jotta vaara saataisiin poistetuksi. Poliisin valvonnassa käytettävä apuhenkilöstö ei kajoa omaisuuteen sen »syvemmin» kuin poliisikaan tekisi, joten omaisuuden subjektinkaan näkökulmasta ei voida kieltää aputyövoiman käyttämistä.⁵ Kysymys siitä, voidaanko vaarasta vastuunalainen tällaisessa tapauksessa jälkikäteen velvoittaa korvaamaan kustannukset valtiolle, on asia sinänsä.

PolL 27 § on joka tapauksessa sovellettavissa aina, kun omaisuudesta aiheutuu vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle ja siis myös tämän edellytyksen puolesta kaikissa kohdissa 1—3 mainituissa tapauksissa.

Lähinnä PolL 27 §:stä ilmenee mielestäni kuitenkin implisiittisesti, että myös poliisimiehet itse voivat kajoa asianomaisen omaisuuteen⁶ poistaakseen sen aiheuttaman vaaran. PolL 27 §:n säännös on aikaan syntynyt rationaan ajatus periä ulkopuolisen avun käyttämisestä aiheutuvat kustannukset yksinkertaisella tavalla »syylliseltä» eli vaaran aiheuttajalta. Poliisimiesten omaa toimintaa ei ole ollut tarkoituksena syrjäyttää. Kun poliisiorganisaation sisäisesti (poliisiapiirin päällikkö) voidaan päättää, että ulkopuoliset suorittavat työn, on luonnollista, että myös organisaatio itse voi suorittaa sen. Tätä tukee vielä sekin, että ulkopuolisten käyttäminen on itse asiassa poikkeuksellista. Normaalisti ei ole heidän asiansa ryhtyä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden palauttamiseksi vaadittaviin toimenpiteisiin.

Luonnolliselta lähtökohdalta näyttää, että poliisimiehet itse voivat toimia ainakin silloin, kun teettämisen edellytykset ovat PolL 27 §:n mukaisesti olemassa. Tämä merkitsee siis muun muassa, että poliisi voi kajoa asianomaisen omaisuuteen hänen poissaollessaan.⁷ Katsoisin, että tämä on lisäksi mahdollista myös silloin, kun asianomaisen henkilöllisyyttä ei edes tiedetä. Vaaran poistaminen on yhtä tärkeää tässäkin

⁵ Kuitenkin toiminta tapahtuu poliisin vastuulla, minkä vuoksi on edellytettävä riittävää valvontaa.

⁶ Omaisuus on tässä käsitettävä laajassa mielessä. Kysymys ei ole välttämättä omistusoikeudesta.

⁷ Vrt. *Drews—Wacke* s. 203.

tapauksessa, eikä henkilöllisyyden *tietäminen* sinänsä muuttaisi oikeudellista tilannetta mitenkään. Juridisesti relevanttia on ensisijaisesti, ettei omistaja tai muu vastuunalainen henkilö — olkoon hän kuka hyvänsä — itse huolehdi vaaran poistamisesta.

Viimeksi lausuttu voi antaa aihetta vastaväitteisiin. Omaisuuuteen puuttuminen merkitsee aina fyysisen voiman käyttämistä. RL 3:8¹ sallii voimakeinojen käytön ainoastaan, jos poliisimies kohtaa vastarintaa. Miten siis omaisuuuteen saataisiin puuttua muissakin tapauksissa? Eikö myönteinen kanta tässä suhteessa merkitse ristiriitaa RL 3:8¹ §:n kanssa?

Asian ydin on, ettei voiman käyttö aina ole »voimakeinon» käyttöä. Käytettäessä fyysistä voimaa *määrätyissä tilanteissa* tiettyä tarkoitusta varten *nimitämme* menettelytapaa voimakeinoksi.⁸ Rikoslain 3 luvun 8 §:ää säädettyä ei ole tarkoitettu sulkea pois tapauksia, joissa esineisiin jonkin muun lainkohdan nojalla mahdollisesti voidaan kohdistaa fyysistä voimaa.⁹

Kun poliisi itse suorittaa jonkin toimenpiteen, on mahdollista, ettei se sisällä kenenkään oikeuteen puuttumista. Silloin ei ole lainkaan kysymys toimivallan käytöstä. Näin on esim., kun poliisi poistaa ilki-vallan tekijän rautatiekiskoille tai liikenneväylän yli asettaman esteen.

Jos esineeseen kohdistuvan voiman käyttö merkitsee samalla hallintoalامaisen *oikeuspiiriin kajoamista* (esim. jotakin joudutaan rikkomaan), voi toimenpide tapahtua nähdäkseni *sillä edellytyksellä, että omaisuudesta aiheutuu vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle taikka haittaa yleiselle liikenteelle*. Tämän edellytyksen asettaminen perustuu lähinnä PolL 27 §:ään.¹⁰ Kun PolL 27 §:ssä on »yleisen liikenteen»

⁸ RL 3:8¹ §:ään sisältyvän termin »vastarinta» merkityssisältöä selostettaessa on viitattu siihen, että tosiasialliselta laadultaan samanlaista toimenpidettä voidaan lainsäädännössä juridisesti toisistaan poikkeavissa tilanteissa nimittää eri tavoin. Mikä RL 3:8¹ §:n mukaan on »vastarintaa», voi toisessa tapauksessa olla »häätävarjelua» jne.

⁹ Sama pitää paikkansa myös henkilöihin kohdistettavan voiman suhteen. Esim. mielisairaahan hoito voi vaatia fyysisen voiman käyttöä. RL 3:8¹ ei kiellä tällaista menettelyä. Se on RL 3:8¹ §:n vaikutuspiirin ulkopuolella.

¹⁰ Ehkä on aiheellista painottaa, että vaaran täytyy aiheutua juuri siitä omaisuudesta, johon fyysinen voima kohdistetaan. Tällaisesta toiminnasta ei ole kysymys esim. silloin, kun vieraan rakennuksen oven murtaminen olisi tarpeen sinne piiloutuneen rikoksentekijän tavoittamiseksi. Vrt. L takavarikosta ja etsinnästä rikosasioissa 12.6.1959/260, 13 ja 17 §.

osalta asetettu sikäli lievempi edellytys, että sille aiheutettu *haitta* riittää,¹¹ täytyy myös poliisin omien toimenpiteiden voida ulottua tällaisen haitan torjumiseen. Muita erityisiä edellytyksiä kuin edellä mainittu ei voitane asettaa. Sen sijaan tulevat tälläkin kohtaa sovellettaviksi V luvussa selostettavat poliisin toimivallan käytön yleiset rajoitukset. Tämä merkitsee siis mm., ettei hallintoalamaisen omaisuuden saa puuttua, jos hän itse (riittävän nopeasti) poistaa vaaran omin toimenpitein (ns. *tarpeellisuuskriteeri*).¹²

Poliisin puuttuessa hallintoalamaisen omaisuuden joudutaan ainakin joskus käyttämään samanlaista voimaa, jota RL 3:8¹ §:ssä tarkoitetaan puhuttaessa voimakeinoista. Saattaa olla pakko murtautua suljettuun rakennukseen, joudutaan rikkomaan jotakin jne. Kun poliisi tekee nämä toimenpiteet, ei siis kysymys ole voimakeinoista RL 3:8¹ §:n mielessä. Asia on toinen, jos se toimenpidettä suorittaessaan »kohtaa vastarintaa», jolloin myös voimakeinojen ja nimenomaan henkilöön kohdistuvien voimakeinojen käyttö saattaa tulla kysymykseen. Kysymys on siis eräänlaisesta eskalaatiosta: omaisuuden puuttumisen seurauksena voi olla voimakeinojen käyttö.¹³

¹¹ Ks. edellä s. 99.

¹² PolL 27 §:ssä teettämisen osalta mainittua edellä käyvää *kehotusta* en pitäisi tässäkin ehdottoman välttämättömänä enkä edes siinä laajuudessa oikeusjärjestyksen vaatimana kuin mitä PolL 27 §:n osalta voidaan lausua. Ks. edellä s. 98. Ensinnäkään ei PolL 27 §:n sanonta kehotuksesta koske tätä tapausta ja toiseksi ei poliisin itsensä toimiessa synny asianomaiselle kustannusten korvausvelvollisuutta, joten hänen oikeusasemaansa puuttuminen on siinä suhteessa lievempi. Se seikka, onko edellä käyvä kehoitus esillä olevassa tapauksessa annettava, ratkennee yksinomaan V luvussa esitettävien yleisten kriteerien pohjalta. — Käytännössä lienee monesti rationaalista antaa kehoitus, koska se — tulokseen johtaessaan — kuitenkin on yksinkertaisin tapa hoitaa asia.

¹³ Vrt. RL 3:8 §:n yhteydessä säädetty UL 3:30 (AsK 622/67), jossa ulosottomiehen toiminnassa on suoritettu samankaltainen erottelu. Ulosottomiehellä on »oikeus» avauttaa lukkoja ja ovia sekä etsityttä huoneita ja säilytyspaikkoja. Jos hän tällöin kohtaa vastarintaa, on voimakeinojen käyttö mahdollista. — Asianlaita on edelleen samoin sovellettaessa PolL 27 §:ssä säädettyä teettämistä. Jos poliisin hankkiman apu-työvoiman työskentelyä yritetään estää tavalla, joka on luonnehdittava vastarinnaksi RL 3:8¹ §:n tarkoittamassa mielessä, saa poliisi käyttää voimakeinoja. Apu-työvoima ei ymmärtääkseni kuitenkaan voi *itsestään* ryhtyä voimakeinojen käyttöön vastarintaa kohdatessaan. On välttämätöntä, että paikalla on ainakin yksi poliisimies. Apu-työvoima saa RL 3:8³ §:n nojalla käyttää poliisimiehen apuna voimakeinoja.

V LUKU

TOIMIVALLAN KÄYTÖN RAJOITUKSET

1. Näennäisestä ja oikeusjärjestyksen mukaisesta toimivallasta

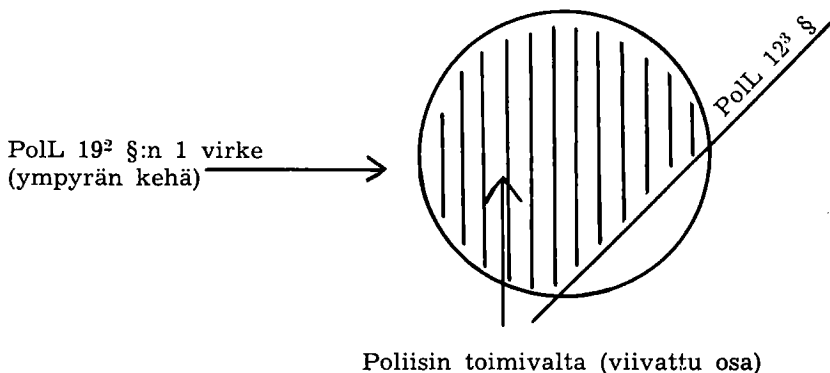
Poliisin toimivalta nimenomaan silloin, kun on kysymys yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä, määräytyy harvoin yhden säännöksen perusteella. Useamman lainkohdan yhteisvaikutus voi ilmetä ainakin seuraavilla tavoilla:

1) Useat positiiviset toimivaltasäännökset luovat yhteisesti relaation, jota nimitetään toimivallaksi tietyssä tilanteessa. Esimerkkinä voidaan mainita poliisin toimivalta erilaisissa virka-aputapauksissa. Valtaan vaikuttavat normit, jotka määräävät *virka-apua pyytävän* orgaanin toimivallan, säännökset, jotka velvoittavat poliisin antamaan virka-apua tai oikeuttavat pyytävän orgaanin saamaan sitä, sekä useasti lisäksi RL 3:8¹ §:ään sisältyvä säännös.

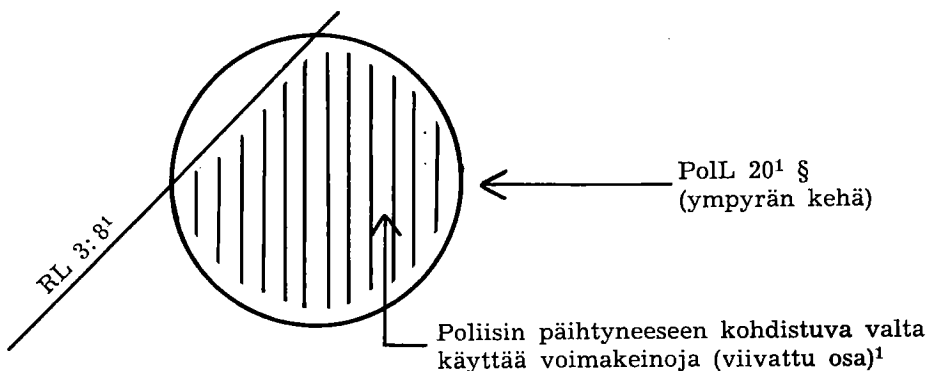
2) Oikeusjärjestykseen (esim. PolL) sisältyy toimivaltaa luova säännös, joka *näyttää* antavan poliisille jossakin suhteessa rajoittamattoman vallan. Toisaalta oikeusjärjestykseen sisältyy myös sellainen valtaa rajoittava säännös, joka normeeraa samaa tai samoja tilanteita kuin ensiksi mainittu säännös.

Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta olkoon PolL 19² §:n 1 virkkeen säännös ja PolL 22² § verrattuna PolL 12³ §:ään. Voidaan ajatella, että henkilö epäilemättä tulee syylistymään tiettyyn rikokseen, ellei poliisi sitä estä. Tuo rikos saattaa olla kuitenkin niin vähäinen, ettei poliisilla PolL 19² §:n 1 virkkeen sanamuodosta huolimatta ole valtaa pitää asianomaista esim. vuorokautta säilössä, kenties ei edes valtaa

ottaa häntä kiinni. Normien keskinäistä suhdetta voidaan kuvata seuraavalla piirroksella:



Samanlainen on normien yhteisvaikutus silloinkin, kun toimivaltaa luova normi ei ole yleinen siinä mielessä kuin edellä (s. 38) on tarkoitettu, vaan spesiaalitilannetta koskeva. Tästä voidaan esittää esimerkkinä seuraava, edellistä vastaava kuvio:



3) Kolmas vaihtoehto normien yhteisvaikutukselle on, että jotkut normit luovat poliisille tietyn toimivallan, mutta toiset takaavat hallintoalamaiselle immunitettiin, joka kaventaa poliisin valtaa. Esim. PolL 19¹ § antaa poliisille käskyvaltaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden

¹ Tässä esimerkissä on ajateltu RL 3:8¹ §:stä ilmenevää voimakeinojen käyttöoikeuden rajoitusta. Valta niiden käyttämiseen ilmenee tässä tapauksessa jo PolL 20¹ §:stä. Vrt. s. 141.

voimassa pitämiseksi. Kuitenkaan ei poliisi tämän perusteella voi antaa *sellaisia* käskyjä, jotka estävät hallintoalamaista käyttämästä hänelle kuuluvia perusoikeuksia.²

Tässä luvussa tullaan käsittelemään vain edellä 2. ja 3. kohdassa mainittuja tapauksia ja siis tarkastelemaan, minkälaisia negatiivisia eli poliisin toimivaltaa rajoittavia normeja voidaan osoittaa. Tarkastelun kohteena ovat — vastaavasti kuin toimivaltaa luovien normien osalta — vain *yleiset* toimivaltaa rajoittavat normit. Tämä sinänsä relatiivinen rajoitus on ymmärrettävä samalla tavalla kuin toimivaltaa luovien normien kohdalla (ks. edellä s. 38). Myös yksittäistapauksia koskevia negatiivisia toimivaltasäännöksiä voidaan osoittaa, mutta ne jäävät siis esityksen ulkopuolelle.³

Tämän esitysjakson otsikossa on termillä *näennäinen toimivalta* haluttu viitata siihen, että pinnallisen tarkastelun tuloksena poliisin toimivalta voi *näyttää* laajemmalta kuin se on. Esim. PolL 20¹ § näyttää antavan vallan käyttää kaikkia sellaisia voimakeinoja, jotka ovat tarpeen. Tosiasiassa lienee kuitenkin katsottava, että ns. kohtuusvaatimusta (ks. jälj. s. 178) on noudatettava myös tässä tapauksessa ja voimakeinojen käyttö on sallittu vain RL 3: 8¹ §:n ilmaisemissa rajoissa. *Kuvaannollisesti* voidaan siis sanoa, että RL 3: 8¹ § leikkaa osan näennäisestä toimivallasta pois. »Todellinen» toimivalta on suppeampi. Sitä kuvaa edellisellä sivulla olevassa piirroksessa sen viivattu osa. On mahdollista, että samaan näennäiseen toimivaltaan kohdistuu useita rajoituksia. Silloin on luonnollisesti otettava huomioon ne kaikki harkittaessa poliisin toimivallan laajuutta.

Olen tietoinen siitä, ettei edellä oleva kielenkäyttö ole täysin korrektia. Täsmällisesti ilmaisten ei ole olemassa mitään ennakolta annettua toimivaltaa, josta erilaiset suorat leikkaavat osia pois. Se oikeudellinen

² Ks. lähemmin jälj. s. 212—217. Tilanne on konstruktiiivisesti samanlainen kuin 2. tapauksessa; vallan rajoitus vain *ilmaistaan* säätämällä vallankäytön kohdesta eikä vallan käyttäjän toimivallasta.

³ Esimerkkinä tällaisista voitaisiin mainita jo edellä esillä ollut PolL 22² §. Siitä ilmenee, että mm. PolL 19² §:n nojalla kiinni otettua henkilöä saadaan pitää säilössä enintään yksi vuorokausi. Vaikkei tätä säännöstä olisi, ei hallintoalamaista voitaisi pitää säilössä miten kauan tahansa — jo PolL 12³ §:n yleissäännös estäisi tällaisen menettelyn. Viimeksi mainitusta säännöksestä ei kuitenkaan olisi (eikä ole) luettavissa mitään täsmällistä aikarajaa. PolL 22² § ei toisaalta anna itse mitään valtaa kiinniottamiseen tai säilössä pitämiseen, joten se on puhtaasti negatiivinen vaikutukseltaan.

relaatio, jota nimitetään orgaanin toimivallaksi (tai päinvastaisesta näkökulmasta katsoen hallintoalamaisen velvollisuudeksi alistua oikeusasemansa muutoksiin), muodostuu yksinkertaisesti eri säännösten yhteisvaikutuksesta. Näennäinen toimivalta on siten oikeastaan näköharha. — *Ajallisesti* voitaisiin ehkä enintään puhua korrektisti toimivallan rajoittamisesta: orgaanilla on *nyt* laajempi toimivalta, mutta sitä rajoitetaan uudella tulevaisuudessa voimaan tulevalla normilla.

Olen halunnut esittää tilanteen edellä olevalla tavalla ensinnäkin sen vuoksi, että se on mielestäni havainnollinen, ja toiseksi sen vuoksi, että poliisioikeudelle ovat ominaisia negatiiviset, *erittäin yleisen vaikutuksen omaavat* säännökset. Niillä on sitä paitsi hallintoalamaisen oikeus-suojan kannalta keskeinen merkitys. Viimeksi mainituista syistä po. säännökset on mielestäni tuotava näkyvästi esille, mihin omaksutulla esitystavalla myös on pyritty. Havainnollisuuden korostaminen on edelleen seuraus perusnäkemyksestä, ettei esillä oleva teos itsessään ole tutkimus, vaan tapa esitellä tutkimustuloksia.

Tämäntapaisilla perusteluilla voitaneen puolustella myös V luvun otsikon valintaa — ja itse asiassa koko teoksessa omaksuttua systematiikkaa. Olen nimenomaan halunnut painottaa kahtiajakoa toimivaltaa luoviin ja sitä rajoittaviin normeihin. Sellaiset rajoitukset, jotka poliisioikeudessa eräiltä keskeisiltä osiltaan on ilmaistu yleisesti (nimenomaan PolL 12³ § ja RL 3: 8¹ §), olisi lainsäädäntötekhnisesti ollut mahdollista ilmaista erikseen kussakin säännöksessä, jossa toimivalta luodaan.⁴ Silloin kun samanlainen rajoitus vaikuttaa kovin useassa kohdassa tai on jopa kaikessa vallankäytössä noudatettava periaate, ei tällainen tekniikka kuitenkaan ole tarkoituksenmukainen.⁵

Tämän luvun otsikkoa vastaan voidaan vielä huomauttaa, ettei siinä ole oikeastaan kysymys sellaisista normeista, jotka rajoittavat toimivallan käyttöä, vaan vaikuttavat itse *toimivaltaan*. Käytännössä näiden normien merkitys tulee kuitenkin esille juuri harkittaessa hallintoalamaisten oikeuspiiriin puuttumista.

Edellä on huomautettu siitä, että tässä luvussa tarkastellaan vain yleisiä toimivaltaa rajoittavia normeja ja että spesiaalitilanteita koskevat negatiiviset säännökset jäävät esityksen ulkopuolelle. Tämä on

⁴ Näin meneteltiinkin osittain poliisilakia säädettäessä, koska silloin ei ollut RL 3: 8¹ §:ään sisältyvää yleistä klausuulia voimakeinojen käyttövallasta. Ks. esim. PolL 16¹ §.

⁵ Tekstissä sanotut lainsäädäntötekhniset vaihtoehdot ovat olleet käytettävissä myös esim. PolL 22 §:ään sisältyviä normeja luotaessa. Ne säilössä pitämisen maksimijat, jotka nyt on ilmaistu yhtenäisesti PolL 22 §:ssä, olisi luonnollisesti voitu erikseen sisällyttää kuhunkin pykälään, johon PolL 22 § nyt viittaa.

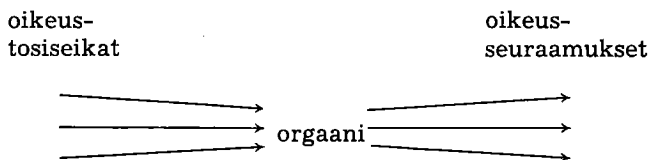
luonnollinen seuraus jo siitä, etteivät esityksen piiriin ole varsinaisesti kuuluneet myöskään spesiaalitilanteita varten toimivaltaa luovat normit.

Myös vastakkaiseen suuntaan on tehtävä rajoitus. Seuraavassa ei pyritä selvittämään koko hallinto-oikeudelle yhteisiä periaatteita, jotka vallankäytössä on mahdollisesti otettava huomioon. Tarkastelun ulkopuolelle jää siis esimerkiksi tarkoitussidonnaisuuden periaate. Se ei ole erityisesti poliisihallinnolle ominainen. Ajatuksia, jotka liittyvät hallinto-oikeustieteessä *suhteellisuusperiaatteeksi* nimitettyyn periaatteeseen, pyritään kuitenkin esittämään. Tältä osin poliisioikeuteen sisältyy nimenomaisia normeja, ja niiden voidaan sanoa olevan olennainen osa poliisin toimivaltaa koskevasta normistosta nimenomaan sen vuoksi, että pakko on (ainakin potentiaalisena tekijänä) tavallinen ilmiö poliisin toiminnassa.

2. Tarpeellisuus ja kohtuus sallitun vallankäytön kriteereinä

a. Yleistä

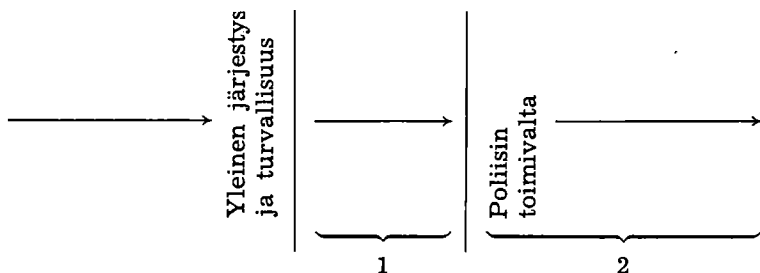
Kun sanotaan, että poliisi saa ryhtyä vain *tarpeellisiin* toimenpiteisiin, voidaan tällä tarkoittaa useampaa eri asiaa.¹ Toimivallan käyttöä on edellä kuvattu seuraavasti:



¹ Tekstissä käytetään lyhyttä ilmaisua tarpeellisuus sanomatta erikseen, *mitä päämäärää silmällä pitäen* jokin toimenpide on tarpeellinen. Jonkin inhimillisen toiminnan tarpeellisuudesta voitaneen puhua mielekkäästi vain ajatellen, mitä toiminnalla aiotaan saavuttaa. Yhtä päämäärää ajatellen toiminta on tarpeellista, toista ajatellen ei. Tässä on lähdetty tarpeellisuudesta silmällä pitäen poliisin velvollisuuksien täyttämistä sen sillä toimialalla, joka on ollut tutkimuksen kohteena. Vrt. PolL 12³ §:n sanamuoto. Asiaa tarkastellaan siis yhteiskuntakokonaisuuden kannalta. Ei olisi oikein sanoa, että jotkin toimenpiteet ovat tarpeellisia poliisin näkökulmasta. Poliisi on vain väline, joilla joitakin yhteiskunnan asettamia tarkoituksia toteutetaan.

Näkisin lähinnä kolme merkitystä, joissa tarpeellisuusvaatimuksesta tässä yhteydessä voidaan puhua:

1) Pidetään käsitettä yleinen järjestys ja turvallisuus alaltaan niin laajana, että on tekoja ja tapahtumia, jotka vaarantavat sen ilmaisemaa asiaintilaa, mutta ovat kuitenkin niin vähäisiä, etteivät ne oikeuta poliisia (minkäänlaiseen) toimivallan käyttöön. Sellaisten tekojen ja tapahtumien torjumiseksi ei ole »tarpeen» (eikä sen vuoksi myöskään sallittua) puuttua hallintoalamaisten oikeuspiiriin. Tarpeellisuusvaatimuksesta katsotaan seuraavan, että yhteiskunnan tulee sietää tiettyä vaarantamista. Vasta kun tämä toleranssialue on ylitetty, poliisilla on valta puuttua hallintoalamaisten oikeuksiin.² Tällaista ajattelutapaa voidaan kuvata seuraavasti:



Numerolla 1 on merkitty toleranssialue. Siihen kuuluvat teot ja tapahtumat vaarantavat yleistä järjestystä tai turvallisuutta, mutta toimivalta alkaa vasta, kun alue on ylitetty. Numero 2 liittyy seuraavassa esitettävään merkitysvaihtoehtoon 2.

2) Toiseksi voidaan ajatella tarpeellisuusvaatimuksen merkitsevän, ettei poliisi saa puuttua hallintoalamaisten oikeuksiin, vaikka vallankäytön edellytyksenä oleva tosiseikasto vallitsee, jos vaara on muutoin poistettavissa. Tapahtumain kulku on siis ylittänyt edellä olevassa piir-

² Yhteiskunnan tarpeita tarkastellaan tässä eräässä mielessä kokonaisvaltaisesti. Tavoitellaan ihannetilaa — jota ilmaistaan termikompleksilla yleinen järjestys ja turvallisuus — mutta osittain pelkästään pyrkimällä aikaansaamaan kansalaisten yhteistoimintaa ja siis käyttämättä pakkoa. Tämä ei nähdäkseni ole ristiriitaista. Maksimaalinen yleinen järjestys ja turvallisuus voidaan asettaa ihanteeksi (ja samalla poliisin velvollisuudeksi pyrkiä toteuttamaan se), mutta toisaalta tietyt loukkaukset voidaan mieltää niin vähäisiksi, ettei toimivallan käyttö niiden kohdalla ole paikallaan. Ohjeita ja neuvoja saa poliisi sen sijaan tässäkin käyttä.

roksessa kuvatun toleranssialueen, mutta häiriötä aiheuttava henkilö luopuu todennäköisesti jo kehotuksesta tästä toiminnastaan. Tämän vuoksi esim. hänen kiinniottamisensa tai muu hänen oikeuspiiriinsä puuttuminen ei ole tarpeellista. Tarpeellisuuskriteeri sijoittuu näin ajateltaessa »varsinaiselle toimivalta-alueelle», niin kuin edellä olevassa piirroksessa on numerolla 2 merkitty.³

3) Tarpeellisuusvaatimuksen eräs tulkitsemistapa on vielä samaistaa se vaatimukseen toimenpiteen *tarkoituksenmukaisuudesta* (hyödyllisyydestä). Tällöin ei siis keskustella siitä, miten voimakas tai miten syvälle toiminnan kohteen oikeuspiiriin puuttuva toimenpide on, vaan kiinnitetään huomio toimenpiteen *laatuun*. Kysytään, onko toimenpide laadultaan sellainen, että se on omiaan poistamaan vaaran tai ainakin vähentämään sitä. Väitetään, ettei toimenpide, joka ilmeisestikään ei edistä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden palautumista, ole tarpeellinen. Miksi se olisi, kun siitä ei ole mitään hyötyä? Hyödytöntä toimintaa ei voida sanoa tarpeelliseksi.⁴

Poliisilain säännöksistä PolL 19¹ § viittaa selvimmin 1. vaihtoehdon mukaiseen ajattelutapaan. PolL 19¹ §:n nojalla poliisilla on valta ottaa henkilö kiinni tai ryhtyä muuhun lainkohdan sallimaan vallankäyttöön vain, jos henkilö käyttäytymisellään aiheuttaa *välitöntä* vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Tällöin etäisempi vaara, vaikka sellainen havaittaisiinkin, ei vielä oikeuta poliisia puuttumaan hallintoalamaisen oikeuspiiriin.⁵ Termikompleksin yleinen järjestys ja turvallisuus käyttö lainkohdassa näyttäisi siis edellyttävän, että on kahden asteista vaaraa: etäisempää, joka ei oikeuta vallankäyttöön, ja välitöntä,

³ Erona 1. vaihtoehtoon siis on, ettei sen mukaan toimivallan käyttö ole sallittua, koska vaaran voidaan mieluummin antaa jatkua. Tässä sen sijaan vaara on poistettava, mutta se voi tapahtua puuttumatta kenenkään oikeuksiin.

⁴ Poliisioikeudellisessa kirjallisuudessa en ole tavannut edellä olevan kaltaista erittelyä. Mainitut tarpeellisuusperiaatteen tai -vaatimuksen merkitysvaihtoehdot esiintyvät sen sijaan usein tavalla tai toisella toisiinsa kietoutuneina. Ks. *Sjöholm* s. 237—261 sekä *Ståhlberg*, LM 1911 s. 158—162, Yleinen osa s. 325 ja *Sisäasiain hallinto* s. 100—103. *Willgrenin* esitys s. 273—276 näyttää tältä osin pohjautuvan aikaisempiin *Ståhlbergin* mielipiteisiin. Vrt. myös *Dreus—Wacke* s. 282—285, *Götz* s. 64—67, *König* s. 318—320, *Nölle—Werner* s. 82—83, *Schiedermair* s. 102—104 ja *Schumann* s. 101—110.

⁵ Samaa sanontaa käytetään PolL 19 §:n 2 momentin 2 virkkeessä, mutta ei muualla poliisilaissa.

joka oikeuttaa siihen. Näiden kriteerien väliin jäisi edellä tarkoitettu toleranssialue.

Harkittaessa sitä, milloin toiminta aiheuttaa välitöntä vaaraa, voitaneen lähteä siitä, että tietynlainen inhimillinen toiminta — suoritti asianomainen sitä miten varovaisesti tahansa — aiheuttaa tällaista vaaraa. Esimerkkinä voidaan ajatella ampuma-aseitten käyttöä yleisesti käytössä olevilla alueilla.⁶ Vastaavasti taas jonkin muun toiminnan (esim. räjähdysaineitten kuljettaminen ja varastointi) aikaansaaman vaaran suuruus riippuu siitä, miten tuo toiminta suoritetaan.⁷

Kun tässä mainitut kysymykset kuitenkin liittyvät siihen, mikä merkityssisältö termikompleksille yleinen järjestys ja turvallisuus eri käyttöyhteyksissä on annettava, jäävät ne tämän esityksen ulkopuolelle.⁸ Jäljempänä keskitytään sen vuoksi vain sen selvittämiseen, missä määrin vaatimus poliisin toimivallan käytön tarpeellisuudesta vaihtoehtojen 2 ja 3 mukaisesti sisältyy oikeusjärjestykseen.

Vaatimus toimenpiteen tarpeellisuudesta liittyy läheisesti vaatimukseen sen kohtuullisuudesta. Tarkoiton tällä sitä, että kumpaankin vaatimukseen liittyviä näkökohtia esitetään kirjallisuudessa usein toisiinsa kietoutuneina. Samoin on jäljempänä omaksutun tulkinnan mukaisesti

⁶ Tietenkin tämänkin esimerkin paikkansa pitävyyteen vaikuttaa, millaisesta alueesta on kysymys, ja kenties myös se, mihin vuorokaudenaikaan ampuminen tapahtuu. *Poliisijärjestyksen mallissa* (1:12) on ampuma-aseen käyttö kielletty yleisellä paikalla tai taajaan rakennetulla alueella tai niiden läheisyydessä ilman poliisin lupaa. Tämä ei osoita esimerkkiä oikeaksi (tai virheelliseksi), koska KunL 12 §:n mukaan voidaan poliisijärjestyksessä antaa säännöksiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseksi silloinkin, kun vaara ei ole välitön. Sen sijaan voidaan sanoa, *ettei* poliisi saa, vaikka kunnan poliisijärjestykseen sisältyisi em. säännös, antaa sanotunlaista lupaa, jos ampuma-aseen käytöstä etukäteen arvioiden aiheutuu välitöntä vaaraa. Tällainen lupa olisi PolL 191 §:n ja siis lain vastainen.

⁷ Vrt. *Ståhlberg*, LM 1911 s. 160—161.

⁸ Ei ole välttämätöntä, että PolL 191 §:n ilmaisun vaaran välittömyydestä katsotaan osoittavan tämän lainkohdan nojalla tapahtuvan vallankäytön olevan sidotumpaa kuin yleensä muiden säännösten nojalla tapahtuvan. Kuten edellä on kerrottu, syntyi säännös alunperin kopioimalla Ruotsin oikeudesta, ja samalla otettiin mukaan maininta vaaran välittömyydestä (*»omedelbar fara»*). Sen sisältyminen lakiin on näin ollen jonkin verran sattumanvaraista. Voidaan hyvin ajatella, että meillä muissakin tapauksissa vaaditaan samanlaista *»välitöntä»* vaaraa, ennen kuin hallintoalamaisten oikeuksiin puuttuminen on sallittua.

katsottava, että meillä molemmat vaatimukset on ilmaistu samassa keskeisessä lainkohdassa, PoL 12⁹ §:ssä.

Kuitenkin on mielestäni ajatuksenkulun selvyiden vuoksi erotettava nämä kaksi elementtiä toisistaan.

Puhuttaessa tarpeellisuudesta määrättyä tavoitetta silmällä pitäen ajatellaan lähinnä *muiden* kuin toimivallan käytön kohteeksi joutuvan tarvetta. Kohtuudesta puhuttaessa tarkastellaan asiaa taas lähinnä *kohteen kannalta*.

Vaatimukset saattavat toisinaan esiintyä ainakin näennäisen ristiriitaisina. Se, mikä muiden kannalta näyttää tarpeelliselta, voi asianomaisen kannalta olla kohtuutonta. Yhteistä näille vaatimuksille on kuitenkin tavoite: eräänlaisen tasapainon saavuttaminen. Tästä näkökulmasta voitaisiin sanoa, ettei yhteiskunnan edun mukaista ole kohdistaa yksilöön kohtuuttomia toimenpiteitä järjestyksen aikaansaamiseksi. Kun jokainen yksilö on osa kokonaisuudesta, ei kohtuuttomuus hänen kohdallaan kenties parannakaan yleistä järjestystä, vaan heikentää sitä. Näin ajatellen päädyttäisiin tulokseen, ettei ole hyväksyttävää tarvettakaan kohtuuttomiin toimenpiteisiin. — Eron tekeminen po. kriteerien välille on mielestäni yksittäisten tilanteitten arvostelemiseksi kuitenkin tarkoituksenmukaista.

Kun tarpeellisuusvaatimus käsitetään edellä esitetyn 2. vaihtoehdon mukaan, se merkitsee ensinnäkin, (a) *ettei valtaa saa käyttää, jos vaara voidaan muuten poistaa*.

Toiseksi, (b) *jos vallankäyttö on tarpeen, saadaan käyttää vain sellaisia reaktiotapoja, jotka ovat tarpeellisia, ts. sitä minimimäärää, joka tuottaa oikeusjärjestyksen vaatiman asiointilan*. Voitaisiin väittää, että kohtuusvaatimus tarkoittaa samaa kuin jälkimmäinen vaihtoehto (b). Näin en asiaa kuitenkaan ymmärrä, sillä voimakkaammat kuin minimitoimenpiteet voisivat vielä olla yleisen oikeuskäsityksen mukaan *kohtuullisia*. Ne eivät kuitenkaan ole *tarpeellisia*, koska vähäisemmäkin toimenpiteet riittävät.⁹

Merkitysvaihtoehdon 3 mukaan eroaa tarpeellisuusvaatimus selvästi kohtuusvaatimuksesta. Ellei aiottu toimenpide ole omiaan tuottamaan tavoiteltua tulosta, se on epätarkoituksenmukainen (hyödytön), vaikkei sen aiheuttama oikeusaseman kavennus sinänsä olisikaan asianomaisen aiheuttamaan järjestyshäiriöön verrattuna kohtuuton.

⁹ Paljon käytetystä termistä *suhteellisuusperiaate* on tässä esityksessä luovuttu, koska se ei itsessään ilmaise oikeastaan mitään ja sitä rasittaa sellainen monimerkityksisyys, joka vaikeuttaa sen erottamista terminologisesti tarpeellisuusvaatimuksesta. Ks. jälj. s. 178. Vrt. myös *Ylösjoki*, PM 1965 s. 331—332.

b. Poliisilain säännökset toimenpiteen tarpeellisuudesta

Poliisilaissa puhutaan tarpeellisuudesta tai käytetään sitä vastaavaa sanaa 11, 12³, 13², 15, 16¹, 18 ja 20 §:ssä. Tarkastelun piiristä voidaan tässä vaiheessa irrottaa 16¹, 18 ja 20 §, koska näissä on kysymys voimakeinojen sallitusta laajuudesta ja tätä ongelmaa on — uuden RL 3:8¹ §:n säätämisen jälkeen — aiheellista käsitellä kokonaisuutena.

PolL 13² §:ssä sanaa tarpeellinen käytetään kuvaamaan sitä, minkälaisia tietoja asianomainen on velvollinen antamaan, ei sen sijaan, *minkälaisin edellytyksin* hänen on niitä annettava. Hallintoalamainen voi toisin sanoen tämän lainkohdan nojalla olla velvollinen antamaan vain sellaisia tietoja, jotka liittyvät poliisin toimialaan. Tarpeellisuusvaatimus edellä esitetyllä tavalla ymmärrettynä (vaihtoehto 2 tai 3) edellyttää PolL 13² §:ssä normeeratussa tilanteessa sitä vastoin, ettei asianomaista, vaikka hän kieltäytyisi antamasta »sanottuja», so. »henkilöllisyytensä selvittämiseksi tarpeellisia» tietoja, saa ottaa kiinni, ellei se ole tarpeellista. Sana tarpeellisia PolL 13² §:ssä tarkoittaa *tietojen*, ei lainkohdassa säännellyn *toimenpiteen* tarpeellisuutta. Havaitaan siis, ettei tarpeellisuusvaatimusta nyt esillä olevassa merkityksessä ole tässä lainkohdassa eksplisiittisesti asetettu vallankäytön edellytykseksi.¹⁰

¹⁰ PolL 13² §:ssä säädetty tietojenantovelvollisuus oli hallintoalamaisella jo 1925 PolA 11² §:n mukaan. Viimeksi mainitusta säännöksestä se ilmeni välillisesti, kun poliisille siinä annettiin valta ottaa kuulustelua varten kiinni henkilö, joka kieltäytyi antamasta po. tietoja. Ks. *Kom.miet.* 1958:15 s. 16. Johdonmukaisempi säätämistapa on poliisilaissa omaksuttu eli ilmaista ensin velvollisuus ja sen jälkeen sen täyttämättä jättämisestä aiheutuvat seuraamukset. Mainitussa komiteanmietinnössä (7² §) tietojenantovelvollisuus oli kirjoitettu lähes samoin sanoin kuin sittemmin poliisilaissa. Ehdotuksessa asetettiin kuitenkin velvollisuus silloin, kun poliisimies tiedusteli henkilötietoja »pätevästä syystä» (tässä suhteessa ehdotus siis mukaili 1925 PolA 11² §:ää). *SisM:n poliisilakiehdotuksessa* (sen 11² §) puhuttiin enää vain »syystä». Tähän sanontaan kiinnitettiin eduskuntakäsittelyn aikana huomiota. Prof. *Palmgren* huomautti (*Asiantuntijalausunto* s. 4), että lainkohdassa jäisi avoimeksi, *minkälaisista* syistä poliisi saisi ryhtyä henkilöllisyyden tutkimiseen. Samoin prof. *Rytkölä* (*Asiantuntijalausunto* s. 1—2) piti po. sanontaa liian laajana. Vrt. myös *Ylösjoki*, *Muistio* s. 4. *Eduskunnan lakivaliokunta* ehdottikin sitten sanamuotoa muutettavaksi niin, että tietojen antamisvelvollisuus on vain silloin, kun poliisi niitä *vireratehtävässään* tiedustelee. Ks. *Ltvn. N:o* 19 s. 14 (liitteenä oleva lakivaliokunnan lausunto), *HE N:o* 130 (1964 vp.), *Asiak.* III:2, 1965 vp. Tämä sanamuoto esiintyy asiakirjoissa ensimmäisen kerran lakivaliokunnan sihteerin (*Kurvinen*) laatimassa ja 5.10.1965 valiokunnassa käsitellyssä yhteenvedossa

PolL 15 §:ssä käytetty ilmaisu »milloin... jonkun henkilön kuulus-teleminen on tarpeen» voidaan ymmärtää kahdella tavalla: 1) joko kuulusteluun saapumisvelvollisuus on (pelkästään lainkohdan sanamuodosta päätellen) silloin, kun poliisi tarvitsee tietoja toimialaansa kuuluvan velvollisuuden täyttämiseksi, tai 2) ensinnäkin poliisi tarvitsee tietoja, joita henkilö mahdollisesti voi antaa, ja *sen lisäksi hänen kuulustelemisensa* on näiden tietojen saamiseksi tarpeen eli poliisi ei voi muulla tavalla saada tietoja. Poliisilain esitöistä ei nimenomaan käy selville, kummassa merkityksessä sanontaa on käytetty PolL 15 §:ssä.¹¹

PolL 11 §:ssä tarpeellisuus näyttäisi olevan ymmärrettävä lähinnä edellä PolL 15 §:n kohdalla mainitun 2. vaihtoehdon mukaisesti, eli poliisissäädöksiä saadaan antaa, ellei yleinen järjestys ja turvallisuus (todennäköisesti) muuten säily.¹²

(sisältyy valiokunnan asiakirjoihin). Valiokunnan istunnossa 7. 10. 1965 ylipoliisipäällikkö *Jarva* katsoi tällaisen sanamuodon olevan perusteltavissa. Tämä ilmenee valiokunnan pöytäkirjasta.

¹¹ Myös tämä säännös pohjautuu 1925 PolA:een, jossa se oli sijoitettu — samoin kuin PolL 132 §:ää vastaava aikaisempi säännös — asetuksen 112 §:ään. Poliisin järjestelykomitea lähti tässäkin kohden »pätevästä syystä» (ks. kom.miet. 1958:15 s. 16—17 ja 22), jollainen siis olisi vaadittu, ennen kuin henkilö oli velvollinen saapumaan kuulusteluun. Ehdotuksessa noudatettiin näin ollen 1925 PolA:n sanontaa. Tällaisena sanonta oli vielä hallituksen esityksessään, mutta *Palmgren* (Asiantuntijalausunto s. 5) ei pitänyt sitä tyydyttävän selkeänä. Lain sanamuoto (»poliisin toimialaan kuuluvan tehtävän suorittamiseksi») esiintyy tässäkin tapauksessa kirjoitettuna ensimmäisen kerran ed. alaviitteessä mainitussa lakivaliokunnan sihteerin yhteenvedossa s. 2. Ks. myös *Ltv.m. N:o 19 s. 15* (liitteenä oleva lakivaliokunnan lausunto), HE N:o 130 (1964 vp.), Asiak. III:2, 1965 vp.

Tässä yhteydessä voidaan todeta, että *Ylösjoki*, Muistio s. 5 lähti valmistelun kuluessa sellaisesta ajatuksesta, että valta poliisikuulustelun toimittamiseen esillä olevan lainkohdan nojalla olisi, jos »asia voidaan selvittää *vain* poliisikuulustelun avulla» (kurs. tämän kirjoittajan). Mainintaa siitä, että nimenomaan näin ankaran edellytyksen on oltava olemassa, ennen kuin lainkohtaa saadaan soveltaa, ei kuitenkaan sisälly virallisiin lainvalmisteluasiakirjoihin. Vrt. jälj. s. 171—173.

¹² Edellä s. 100—102 on jonkin verran selostettu PolL 11 §:n lainsäädännöllistä taustaa. Niin kuin siellä on mainittu, ei lainkohtaan poliisilakia säädettäessä kiinnitetty missään vaiheessa erityistä huomiota. Vaatimus jonkinlaisesta tarpeellisuudesta on tässä yhteydessä vanhaa perua; sellainen oli mm. jo v. 1894 kuvernöörien johtosäännössä. Niin ikään tällainen vaatimus on yhäkin muodollisesti voimassa olevassa LHA 133 §:ssä, joka varsinaisesti oli PolL 11 §:n esikuvana.

Puhuttaessa tarpeellisuudesta vallan käytön kriteerinä on huomattava, että sitä käsitellään tällöin *itsenäisenä vaatimuksena*. Jokaisen toimivaltanormin soveltamisen edellytyksenä on tietyn oikeustositseikaston olemassaolo. Voitaisiin väittää, että lainsäätäjä on harkinnut vallan käytön olevan muissa tapauksissa tarpeetonta. Nyt on kuitenkin poliisin toimivallan kohdalla kysymys *yleisen lisäkriteerin* asettamisesta sellaisissa tapauksissa, joissa lainkohtien nimenomaan määrittelemät vallankäytön edellytykset jo ovat olemassa. Ajatellaan, ettei valtaa saa käyttää, vaikka tosiseikasto vallitseekin, jos vallankäyttö on tarpeetonta.

Arvosteltaessa, missä määrin tällainen yleinen kriteeri on asetettavissa, on sellaisilla yksittäisillä säännöksillä kuin PolL 11 ja 15 §:llä enintään suuntaa antava merkitys. Niiden sanonnat voidaan mahdollisesti nähdä ilmauksena yleisemmästä periaatteesta.¹³

Tutkittaessa tarpeellisuusvaatimusta yleisenä lisäkriteerinä poliisin vallankäytölle ovat poliisilain tärkeimmät kohdat sen 12 §:n 1 ja 3 momentit. Nämä kuuluvat seuraavasti:

»Poliisin tulee ensikädessä *neuvoin, kehoituksin ja käskyin pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta*.

— — —

Poliisi ei saa puuttua kansalaisten oikeuksiin enempää kuin 1 momentissa mainitun tarkoituksen saavuttamiseksi tai virkatehtävän toimittamiseksi on tarpeen.»¹⁴

PolL 12 § on lopullisessa asussaan omalaatuisen hajanainen. Sen 1 ja 3 momentit liittyvät toisiinsa, mutta välissä oleva 2 momentti on irrallinen. Viimeksi mainittu ei kuuluisi systemaattisesti tähän lainkohtaan ensinkään, ei edes lain 2 lukuun, sillä PolL 12² §:ssä on kysymys poliisi-*miesten käyttäytymisvelvollisuutta* koskevasta normista, ei sen sijaan toimivallasta.

PolL 12 §:n 1 momentti oli sellaisenaan jo *Poliisin järjestelykomitean* mietinnössä (Kom. miet. 1958: 15). Se liittyi komitean ehdotukseen vallasta käyttää voimakeinoja. Niin kuin ennen (s. 110) on mainittu, ehdotti Poliisin järjestelykomitea silloisen RL 3: 8 a §:n »siirtämistä» poliisilakiin. PolL 12¹ §:n säännös oli sijoitettu komitean ehdotuksessa sen pykälän (11 §) ensimmäiseksi momentiksi, jonka toisessa momentissa säännös voimakeinojen käyttämisestä oli. Esillä oleva

¹³ Ks. jälj. s. 169—170.

¹⁴ Selostettaessa jäljempänä näiden lainkohtien muotoutumista on otettu huomioon myös niiden merkitys ns. kohtuusvaatimuksen sisältöä ajateltaessa. Tämänkin vuoksi selostus on verraten yksityiskohtainen.

säännös oli siten *eräänlainen johdanto toiselle momentille*. Molempia momentteja perusteltiin yhteisesti seuraavasti (s. 17): »Tässä pykälässä on tuotu julki periaate, että poliisin on tehtävänsä suorittaessaan turvauduttava mahdollisimman lieviin keinoihin. Poliisin tulee ensikädessä neuvoin sekä opastuksin, kehoituksin ja käskyin pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Voimakeinoja ei ole lupa käyttää muulloin kuin sellaisissa tapauksissa, joissa virkatehtävää ei saada muilla keinoin suoritetuksi. Silloinkaan ei voimakeinoja saa käyttää enempää eikä kauemmin kuin virkatehtävän suorittamiseksi on tarpeen.» Voimakeinojen käyttövaltaa koskeva säännös jäi sittemmin laista pois (ks. edellä s. 111), mutta esillä oleva 1 momentin säännös tuli sellaisenaan lakiin.

Hallituksen esityksessä poliisilaisiksi PolL 12 §:n 1 ja 2 momentteja vastaavat säännökset olivat 15 §:ssä eli vasta eräiden toimivaltaa luovien säännösten jälkeen. Tähän kiinnitti *Rytkölä* eduskunnan lakivaliokunnalle antamassaan asiantuntijalausunnossa huomiota ja ehdotti lakiesityksen 15 §:n säännösten siirtämistä joko heti 2 luvun alkuun tai ainakin 12 §:ksi. Samoin hän ehdotti, että lakiin lisättäisiin nimenomainen maininta siitä, että poliisin on »noudatettava suhteellisuutta toimenpiteiden ankaruudessa».¹⁵ Tällainen lisäys otettiin sitten pykälän 3 momentiksi, samalla kun itse pykälä siirrettiin ehdotetulla tavalla 12 §:ksi. Uuden 3 momentin sanamuoto oli valiokunnan sihteerin ehdottama.¹⁶ Itse *lakivaliokunnan* lausunnossa perusteltiin sen ehdottamia

¹⁵ Ks. *Rytkölä*, Asiantuntijalausunto s. 2 sekä lakivaliokunnan sihteerin (*Kurvinen*) valiokunnan kokoukseen 5.10.1965 laatima yhteenvedo s. 2.

¹⁶ *Rytkölä*, Asiantuntijalausunto s. 2 lausuu seuraavasti: »Lakiesityksen 15 §:n 1 momentti sisältää varsin tärkeän poliisin toimintaohjeen ja saman lainkohdan 2 momentti lausuu julki suhteellisuusperiaatteen, jonka pitäisi niin ikään ulottua kaikkeen poliisitoimintaan (kurs. tämän kirjoittajan). 15 §:n paikka laissa olisi sen vuoksi jo heti luvun alussa tai ainakin välittömästi 11 §:n jälkeen 12 §:nä.» — Niin kuin huomataan, on tässä lausumassa jotakin sekaannusta. Hallituksen esityksen 15 §:n 2 momentti ei ilmaissut mitään ns. suhteellisuusperiaatteesta. Sen sijaan *Rytkölä* lienee tarkoittanut, että tällainen ilmaisu olisi otettava lakiin. Tässä valossa hänen kannanottonsa esitetään ed. alaviitteessä mainitussa valiokunnan sihteerin laatimassa yhteenvedossa, jossa on otettu huomioon myös valiokunnassa suullisesti esitetty. Yhteenvedossa referoidaan *Rytkölän* kannanottoa seuraavasti: »Tämä luku (so. 2 luku; kirj. huom.) sisältää yleiset säännökset poliisin valtuuksista. Luvun alussa, heti 11 §:n jälkeen, pitäisi olla lausuttuna yleinen periaate, jota poliisin on virkatoimessaan noudatettava. Tämä periaate ilmenee lakiehdotuksen 15 §:stä, joka sanamuodoltaan selvennettyinä olisi siirrettävä esim. 12 §:ksi. Kansalaisten oikeusturva sisältyy siihen, että poliisin on yleissäännöksen mukaan noudatettava suhteellisuutta toimenpiteiden ankaruudessa. Tästä olisi lakiin lisättävä nimenomainen maininta.»

muutoksia samalla tavoin kuin Rytkölä asiantuntijalausunnossaan. Mitä ensinnä säännösten uuteen paikkaan laissa tuli, valiokunta lausui seuraavasti: »Valiokunnan mielestä olisi tämän luvun alussa, heti yleisohjeiden antamista koskevan 11 §:n jälkeen, ilmaistava ne yleiset periaatteet, joita poliisimiehen on virkatehtävissään noudatettava (kurs. tämän kirj.) ja jotka on mainittu lakiehdotuksen 15 §:ssä. Näin ollen olisi 15 § siirrettävä 12 §:n paikalle.» Tämän jälkeen lausuttiin uuden 3 momentin liittämisestä pykälään: »Siihen (so. 12 §:ään; kirj. huom.) olisi myös lisättävä maininta siitä, että poliisi ei saa käyttää ankaruudeltaan tavoiteltuun tarkoitukseen ilmeisessä epäsuhteessa olevia toimenpiteitä (kurs. tämän kirj.).»¹⁷

PolL 12³ §:ssä ei erotella poliisin erilaisia toimivallan käyttömuotoja. Tällä perusteella se ainakin periaatteessa soveltuu myös voimakeinojen käyttöön. Poliisilain säätämisen aikana ei ollut — niin kuin edellä on esitetty — sallivaan muotoon kirjoitettua yleistä säännöstä voimakeinojen käytöstä. Sellainen annettiin vasta jälkeinpäin: RL 3:8¹ §. Tämän vuoksi muutamiin poliisilain kohtiin sisältyy nimenomainen salliva klausuuli voimakeinojen käytöstä siinä lainkohdassa säännellyssä tapauksessa. Näitä lainkohtia ovat PolL 16¹, 18 ja 20¹ §.

Viimeksi sanotuissa säännöksissä on mainittu, että voimakeinoja saadaan käyttää »tarvittaessa» tai että saadaan käyttää sellaisia voimakeinoja, »jotka ovat tarpeen» (PolL 16¹ §). PolL 16¹ ja 18 § ovat aikaisempaan lainsäädäntöön verrattuna uusia;¹⁸ käytännössä tosin lienee aikaisemminkin menetelty niiden osoittamalla tavalla.

Poliisin järjestelykomitean ehdotukseen sisältyivät vain PolL 18 ja 20¹ §:ää vastaavat säännökset.¹⁹ Kummassakaan näistä ei ollut erik-

¹⁷ Ks. Lv:n lausunto s. 14, ltvm. N:o 19:n liitteenä, HE N:o 130 (1964 vp.), Asiak. III:2, 1965 vp., sekä laki- ja talousvaliokunnan omasta myönteisestä kannasta em. ltvm. s. 2. Viimeksi mainitulla sivulla viitataan vielä uudelleen edellä esillä olleisiin säännöksiin huomauttamalla PolL 19 §:n kohdalla, että ne on viimeksi mainittua lainkohtaa sovellettaessa otettava huomioon. Samoin lakivaliokunta lausuu tästä vielä yksityiskohtaisemmin (em. ltvm. s. 16): »Edellä 12 §:n kohdalla ehdotettu yleissäännös kieltää virkavallan käytön tarpeettomasti ja kansalaisten perusoikeuksia loukkaavalla tavalla.»

¹⁸ Moottorijoukonevolikenteestä toukokuun 21 päivänä 1926 annetun lain (156/26) 5 § oli tosin samansisältöinen kuin PolL 18 §, mutta vastaava säännös oli jätetty pois joulukuun 1 päivänä 1957 voimaan tulleesta tieliikennelaista (143/57). — PolL 20 §:ssä on osittain samanlaisia säännöksiä kuin aikaisemman ja poliisilain yhteydessä kumotun RVA 21 §:n alkuosassa. Sekin on kuitenkin paljon yksityiskohtaisempi kuin tämä kumottu lainkohta.

¹⁹ Kom.miet. 1958: 15 s. 17 sekä 23 (ehdotuksen 13 ja 15¹ §).

seen mainintaa mahdollisuudesta käyttää voimakeinoja — eikä tämä ollut tarpeenkaan, koska komitean ehdotuksessa oli voimakeinojen käytön salliva yleisklausuuli. *SisM:n poliisilakiehdotuksesta* voimakeinojen käyttöä koskeva yleisklausuuli oli poistettu. Tämän vastapainoksi oli päihytyneitten käsittelyä koskevaan ehdotuksen kohtaan (18¹ §) lisätty sanat »tarvittaessa voimakeinoin», mutta väkijoukon hajottamista koskeva kohta (tässä ehdotuksessa 16 §) oli esillä olevassa suhteessa ennallaan. Maininta voimakeinojen käyttöoikeudesta siis puuttui. Tähän ehdotukseen oli myös lisätty moottoriajoneuvon pysäyttämistä koskeva säännös (15¹ §, joka vastaa PolL 16¹ §:ää). Tämän säännöksen mukaan sai poliisimies, jollei ajoneuvoa selvästi havaittavasta pysähdysmerkistä heti pysäytetty, käyttää »niin suurta väkivaltaa kuin pysäyttämiseen on tarpeen». Perusteluissa (s. 3) viitataan siihen, että tämänkaltaisen säännös oli moottoriajoneuvoliikenteestä toukokuun 21 päivänä 1926 annetussa laissa (156/26), mutta että se oli jätetty v. 1957 annetusta tie liikennelaista pois. Tästä syystä se otettiin poliisilakiehdotukseen. Verrattaessa ehdotettua säännöstä po. moottoriajoneuvoliikenteestä annetun lain 5 §:ään havaitaankin, että ne ovat aivan samanlaiset. Sanonta tarpeellisuudesta on siis tässä yhteydessä peräisin viimeksi mainitusta laista. Päihytyneitä koskevaan ehdotuksen 18¹ §:ään se taas lienee tullut RVA 21 §:n sanamuodon aiheuttamana. RVA 21 §:ssä puhuttiin poistamisesta »väkisin» ja pitämisestä »tarpeen vaatiessa» säilössä.

Maininta voimakeinojen käytön mahdollisuudesta lisättiin väkijoukon hajottamista koskevaan säännökseen *laintarkastuskunnassa*. Perusteluna oli, että voimakeinoja oli »ilmeisesti usein» pakko tällaisissa tilanteissa käyttää ja että säännös sisäasiainministeriön laatimassa muodossa saattoi antaa aiheen luulla, että väkijoukon hajaantumiskäskyn noudattamatta jättämisen johdosta poliisi voisi vain ottaa kiinni ne, jotka eivät piitanneet käskyistä.²⁰

c. Tarpeellisuusvaatimuksen sisältö

On aihetta ottaa erikseen käsiteltäväksi tarpeellisuusvaatimus edellä s. 158—159 esitettyjen merkitysvaihtoehtojen 2 ja 3 mukaisesti. Oikeastaanhan niissä on kysymys erilaatuisista asioista.

ca. Merkitysvaihtoehdon 2 mukaan tarpeellisuusvaatimus sisältää:

(I) *ettei poliisi saa puuttua hallintoalamaisen oikeuspiiriin, vaikka vallankäytön edellytyksenä oleva tosiseikasto vallitsee, jos vaara on muuten poistettavissa; sekä*

²⁰ Ks. *Laintarkastuskunnan lausunto* N:o 6/1962 s. 16. Lainkohta sai jo tällöin lopullisen muotonsa. Ks. em. mietinnön liite s. 6.

(II) *ettei valtaa silloinkaan, kun sen käyttö edellä olevan mukaisesti on tarpeen, saa käyttää enempää kuin on tarpeen.*

Vaatimuksen edellinen osa ilmaisee siten lähinnä *ajallisen* elementin: (a) valtaa ei saa käyttää, ennen kuin se on tarpeen eli jos vaara *vielä* on muuten poistettavissa, ja (b) vallan käyttö on lopetettava, kun se *ei enää* ole tarpeellista.

Jälkimmäinen osa taas kohdistuu siihen, miten ankaria, so. miten syvälle hallintoalamaisen oikeuspiiriin puuttuvia reaktiomuotoja saadaan *edellä mainituissa ajallisissa rajoissa* käyttää.²¹

Nähdäkseni edellä olevat vaatimukset (I & II) on ilmaistu PolL 12 §:n 1 ja 3 momenteissa. Jälkimmäinen osa (II) on sellaisenaan luettavissa PolL 12³ §:stä.²² Edellinen osa taas on varsin selvästi luettavissa lainvalmistelutöistä, niin kuin edellä on osoitettu. Kokonaisuutena tarpeel-

²¹ Uutta RL 3:8 §:ää säädettäessä eduskunnalle antamassaan asiantuntijalausunnossa *Lahtinen* kiinnitti tähän eroon huomiota (*Asiantuntijalausunto* s. 1—2). Hänen mukaansa sekä ns. ehdottomuuden että suhteellisuuden periaatteen kohdalla on tehtävä kahtiajako sen mukaan, kohdistuuko se aikaan vai voimakeinojen laatuun. Tällöin ehdottomuuden periaate tarkoittaisi, että viranomaisen on *välittömästi* oikeutettu viemään virkatoimensa päätökseen; sen ei tarvitse tehdä ajan suhteen kompromissia ja odottaa ajankohtaa, jolloin virkatoimi olisi helpommin toteutettavissa. »Suhteellisuuden periaate ajallisessa mielessä puolestaan tietää sitä, että katsotaan olevan tapauksia, joissa ei voida pitää oikeutettuna virkatoimen *välitöntä* toteuttamista, koska se vaatisi yksilön koskemattomuuteen puuttumista liian suuressa määrin.» Toimenpiteen laadun osalta ehdottomuuden periaate taas merkitsisi, ettei viranomaiselle olisi säädetty mitään rajaa, vaan hän olisi oikeutettu käyttämään voimakkaampaakin keinoa kuin on tarpeen. Suhteellisuuden periaatteen mukaan taas ei saa käyttää tarpeettoman voimakasta keinoa.

Tällainen erottelu, vaikka se jossakin määrin on hyödyllinen, ei tuo esille tarpeellisuus- ja kohtuuselementtien välistä eroa. Liioin ei tämän terminologian mukaan voida sanoa, että aikaisemmassa RL 3:8 §:ssä olisi toteutettu ehdottomuuden periaate, koska se olisi hyväksytty siinä vain ajallisessa mielessä. »Laadullisessa mielessä» molemmat aikaisemmat lainkohdat (RL 3:8 ja 8 a) olivat *Lahtisen* terminologian mukaan suhteellisuuden periaatteen mukaisia. Kuitenkin niissä oli nähdäkseni tässäkin suhteessa eroa, mitä em. terminologia ei tuo esiin. RL 3:8 a ei näet sallinut *niinkään paljon* voimakeinojen käyttämistä, kuin saattoi olla tarpeen.

²² Jäljempänä esitetään, että PolL 12³ § sisältää *myös* sen, ettei oikeuksiin saa puuttua enempää kuin on kohtuullista. On huomattava, että joskus tarpeellisuuskriteeri, joskus kohtuuskriteeri asettaa pitemmälle menevän rajan. PolL 12³ § edellyttää, ettei kumpaakaan ylitetä. Ks. jälj. s. 179—180.

lisuusvaatimus edellä sanotulla tavalla ymmärrettynä sitä paitsi soveltuu hyvin oikeusjärjestykseemme, jossa hallintoalamaisten oikeusasemaa on mahdollisuuksien mukaan pyritty suojelemaan valtiovaltaa vastaan (HM II luku).

PolL 12¹ § näyttäisi kirjaimellisesti tulkittuna asettavan vain sen vaatimuksen, että esim. henkilöön kohdistuvaa fyysisten menettelytapojen käyttöä on vältettävä eli pyrittävä ensi kädessä »sanallisesti» toteuttamaan poliisin toiminnan tavoite. Näin voitaisiin päätellä siitä, että neuvot, kehotukset ja käskyt näyttävät olevan lainkohdassa samassa asemassa: ensi kädessä sovellettavia. Henkilökohtaisesti olisin taipuvainen tulkitsemaan lainkohtaa kuitenkin hiukan toisin ja asettamaan myös *käskyt* eri asemaan. Niin kuin edellä on esitetty, myös käskyjen käyttäminen on puuttumista hallintoalamaisen oikeuspiiriin. Niillä asetetaan hallintoalamaiselle tietynsisältöinen velvoite. Jos häntä sen sijaan vain kehotetaan poistamaan vaara, hän saa vielä valita menettelytavan, jolla hän sen poistaa. Kenties hänen kannaltaan jokin toinen tapa on parempi kuin poliisimiehen suosittelema. Tässä vaiheessa hallintoalamainen ja poliisimies voivat vielä tasavertaisina keskustella siitä, miten asia olisi hoidettava.²³ Poliisilain sanamuotoa harkittaessa ei tässä esillä olevaan terminologiseen eroon ole asiakirjoista havaittavalla tavalla kiinnitetty huomiota. Kuitenkin lain rakenteesta mielestäni näkyy, että neuvot ja kehotukset on erotettu käskyistä.²⁴ Edelleen on *eduskunnan lakivaliokunta* nimenomaan huomauttanut, että PolL 12 §:n yleissäännökset estävät »virikavallan käytön tarpeettomasti». Jos lähdetään tästä, siitä seuraa, että myös tarpeettomien käskyjen antaminen on kielletty. Käsitykseni mukaan PolL 12¹ §:ää on tulkittava tällä tavalla.²⁵

Edellä selostetut PolL 11, 15, 16¹, 18 ja 20 § tukevat mielestäni PolL 12 §:n 1 ja 3 momenttien säännöksiä *yleisestä poliisihallinnossa nouda-*

²³ Vrt. PrPVG 41 §:n 2 momentin säännös (esim. *Schneider* s. 44) hallintoalamaisen mahdollisuudesta valita tapa, jolla hän poistaa vaaran.

²⁴ Paitsi PolL 12¹ §:ssä käytettyyn sanajärjestykseen, voidaan tekstissä esitetyn väitteen tueksi viitata nimenomaan PolL 13¹ §:ään ja sen laiminlyönnin kriminalisointiin (PolL 30¹ §). Viimeksi mainituissa lainkohdissa puhutaan enää vain käskyistä, määräyksistä ja kielloista, ei sen sijaan enää kehotuksista.

²⁵ Samoin Ruotsin osalta *Sjöholm* s. 285. Ks. myös *Petrén* s. 160—170.

Kun ohjeiden tai kehotusten antaminen ei ole toimivallan käyttöä, ei tarpeettomia ohjeita antanutta poliisimiestä voida syyttää toimivallan ylittämisestä. Sen sijaan hänen menettelynsä on mahdollisesti muuten asiaan kuulumatonta ja sellaisena virkavirhe. Tämä kysymys ei kuulu esityksen piiriin.

tettavasta tarpeellisuusvaatimuksesta. Ne voidaan siten nähdä tämän vaatimuksen ilmauksina yksittäisissä säännöksissä. Jos PolL 12 §:llä olisi alunperin komiteanmietinnössä ollut samanlainen rakenne kuin lopullisessa laissa, vaatimus tarpeellisuudesta tuskin esiintyisikään niin useissa erillisissä lainkohdissa.

Käytännön toimintaa ajatellen vaatimus vallankäytön tarpeellisuudesta tarkoittaa edellä lausutun perusteella (*merkityksessä 2*), että ensisijaisesti on käytettävä kehotuksia ja ohjeita (taikka muita, poliisin itsensä suorittamia toimenpiteitä, joilla hallintoalamaisten oikeusasemaan ei puututa). Ellei näistä ole apua — tai jos niitä on tosiasiallisesti mahdoton käyttää taikka ne jo apriorisesti ovat ilmeisen hyödyttömiä²⁶ — poliisimies koettaa *käskyin* palauttaa yleisen järjestyksen tai turvallisuuden. Elleivät nämäkään tehoa, on käytettävä fyysistä voimaa.²⁷ Poliisilaissa ei ole annettu yleisiä ohjeita siitä, *miten* fyysistä voimaa käytettäessä on meneteltävä eli minkälaiset käytännölliset menettelytavat on valittava.²⁸ Esim. PolL 19¹ §:ssä mainitaan tosin paikalta poistaminen ja kiinniottaminen, mutta ei enää, miten tai minkälaisin apuvälinein toimenpiteet suoritetaan, minne paikalta poistettava henkilö saadaan viedä jne.²⁹ Vastaavasti PolL 18 §:ssä annetaan valta väkijoukon

²⁶ Toiminnan kohteena oleva henkilö on esim. siinä määrin päihtynyt tai hänen käyttäytymisestään voidaan muuten päätellä, ettei hän tule noudattamaan kehotuksia. Vrt. myös edellä PolL 27 §:ää kommentoitaessa lausuttu (s. 98) sekä *Sjöholm*in s. 285—286 esittämiä esimerkkejä.

²⁷ Jälleen esiintyy tietenkin tilanteita, joissa fyysistä voimaa on käytettävä välittömästi. Ensinnäkin asia voi olla senlaatuinen, ettei käskyä voida adressaatin puuttuessa antaa tai on — samalla tavalla kuin kehotuksen osalta — ilmeistä, ettei sellaista tulisi noudattamaan. Tässä lienee kuitenkin asetettava melko ankarat vaatimukset, joten lähtökohta on, että käsky yleensä aina annetaan, kun se on mahdollista ja käytettävissä oleva aika sen sallii. — RL 16:6 §:ssä erään erityistapauksen varalta annetut säännökset kuvastavat näin ollen käsitykseni mukaan yleistä periaatetta. — Samansuuntaisesti esittää asian *Sjöholm* s. 285—286.

²⁸ Vrt. tässä suhteessa mielenkiintoinen ruotsalainen teos *Bergman—Carlson*, *Kan polisen använda våld?*

²⁹ Nähdäkseni PolL 19 §:stä ei ole edes luettavissa, että paikalta poistaminen on aina valittava menettelytavaksi, jos se on mahdollista suorittaa ja jos se on riittävä toimenpide. Voidaan kuvitella tilanteita (esim. talvella), jolloin lyhytaikaista kiinniottamista on pidettävä lievempänä keinona toimenpiteen kohteen kannalta arvosteltuna. Vrt. *Ltv.m. N:o 19 s. 2*, HE N:o 130 (1964 vp.), Asiak. III:2, 1965 vp.

hajottamiseen, mutta ei sen täsmällisemmin sanota, miten ja minkälaisin apuvälinein tämän tulisi tapahtua. Edes voimakeinoista ei lain-säädäntöön sisälly säännöksiä, eikä myöskään sisäasiainministeriö ole antanut asiaa koskevia yleisohjeita, vaikka tällaisia eräessä poliisilain kohdassa (16 §) nimenomaan edellytetään.

Nähdäkseni ei voida lähteä sellaisesta ajatuksesta, että kussakin tilanteessa välttämättä vain yksi menettelytapa on oikea. Samanarvoiseen tulokseen lieene toisinaan mahdollista päästä usealla tavalla eikä ole selvää, että mikään näistä toimintamuodoista yksinään olisi tarpeeton.

Tämä kannanotto rajoittuu siis *toimintamuodon valintaan*. Järjestyshäiriön sattuessa voidaan sen aiheuttajia vastaan käyttää esim. vesisuihkuja, kaasu- tai savupommeja tai poliisin käytössä olevia lyömäaseita. Nämä ovat eri vaihtoehtoja, joista ei välttämättä voida sanoa, mitä kulloinkin on käytettävä. Kysymys on myös siitä, *miten* niitä käytetään.³⁰ Sen sijaan voidaan oikeusharkintana arvostella, oliko esim. voimakeinojen käyttäminen lainkaan tarpeen tai lopetettiin se heti, kun lainsäädännön hyväksymä tarkoitus oli saavutettu.³¹

Milloin vaara on sitten *muuten poistettavissa* (kohta I edellä s. 167)? Nähdäkseni ei käytännön toimintaa ajatellen voida lähteä vaatimuksesta, että vaaran poistaminen muin tavoin olisi absoluuttisen mahdotonta. Asiaa harkittaessa olisi mm. otettava huomioon alueella olevien ja sinne tilapäisesti saatavissa olevien poliisimiesten määrä ja heidän käytettävissään olevat apuvälineet. Tämä merkitsisi siis mielestäni, että vaaran poistaminen on tässä esillä olevalla tavalla mahdotonta, jos se

³⁰ Vrt. myös *Ylösjoki*, Poliisioikeus II s. 268. Toisin *Sjöholm* s. 251—252. Vrt. *sama*, FT 1965 s. 251—252. Kysymykseen liittyvistä yleisemmistä näkökohdista ks. esim. *Ake Victorin*, *Illojal maktanvändning*, FT 1956 s. 51—53.

³¹ Tässä suhteessa olen siis samaa mieltä *Ylösjoen* (Poliisioikeus II s. 274 alav. 2) kanssa, kun hän toteaa, että jos esim. kolmas patukan isku lopettaa vastarinnan teon, on neljäs isku jo vallan väärinkäyttöä. Neljännellä iskulla poliisimies ylittää toimivaltansa. Verrattaessa tällaista voiman käytön tilannetta esim. siihen, kun rikokseen syyllistyneelle määrätään rangaistus tuomioistuimessa, havaitaan, miten vaikeassa asemassa toimiva poliisimies on. Tuomari, joka pysyy latitudin puitteissa, ei juuri voi joutua virkasyytteen kohteeksi, vaikka rangaistus olisi siinä yksittäistapauksessa miten kohtuuton tahansa. Rikoslaisissa on annettu sitä paitsi selvästi rangaistuksen äärirajat, joiden puitteissa saa liikkua. Esim. voimakeinoja käytettäessä ei tällaisia jo ulkokoh-taisesti nähtäviä täsmällisiä rajoja ole eikä käytännössä voitane asettaakaan, vaan puhutaan voimakeinojen »puolustettavuudesta» jne.

käytettävissä olevin poliisivoimin ei käy päinsä vaarantamatta poliisille kuuluvien muiden velvollisuuksien »kohtuullista» täyttämistä. Mittapuuna on siten pakostakin varsin relatiivinen. Lähtökohdaksi olisi tämän mukaisesti otettava se, mikä todellisuudessa olemassa olevalle poliisiorganisaatiolle on mahdollista.

Lienee myös niin, että jokin konkreettinen järjestyshäiriö (esim. lakon aikana) on sitä helpommin poistettavissa, mitä enemmän ja mitä tehokkaammin varustettuja poliisimiehiä saadaan paikalle. Jo heidän läsnäolonsa voi rauhoittaa tilanteen eikä esim. mitään voimakeinoja tarvita. Vähäinen poliisivoima sen sijaan saattaa suorastaan houkutella järjestyksen rikkojia yhteenottoon. Kun poliisitoimien lukumäärän kasvu lisää valtion kustannuksia, jää viime kädessä budjettivaltaa käyttävän eduskunnan harkittavaksi, mitä tietä järjestystä on ylläpidettävä. Voimakas poliisi maksaa enemmän, heikomman aikana taas järjestys on pakostakin huonompi ja poliisi joutuu häiriötilanteissa turvautumaan ankarampiin keinoihin.³²

Hallintoalamaisten oikeusaseman rajoittamisen tarve mitataan ottamalla huomioon toisaalta tarve ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, toisaalta käytettävissä olevat poliisivoimat. Kuitenkin edellytetään mielestäni olemassa olevien poliisiresurssien mahdollisimman tehokasta ja rationaalista käyttöä. Tarpeellisuuskriteeri kieltää hallintoalamaisten oikeusasemaan puuttumisen pelkästään sen vuoksi, että poliisin työ helpottuisi tai tulisi mukavammaksi.³³ Viimeksi mainitun kaltainen toimivallan käyttö edistää tosin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilymistä, mutta huolehtiminen siitä kuuluu ensisijaisesti poliisiorganisaatiolle. Organisaation olemassaolon tarkoituksena on, että se antaa

³² On mielenkiintoista panna merkkeille, miten v. *Sonnenfels* (mm. 60—62) 1700-luvun oloja kuvatessaan — tosin nykyisestä poikkeavasta näkökulmasta — painottaa poliisivoiman riittävyys tärkeyttä. Valtion mahdin on hänen esityksensä mukaan aina oltava ylivoimainen verrattuna kansalaisten käytössä olevaan voimaan ja sen vuoksi »poliisin ja lainsäätäjän» on huolellisesti pidettävä silmällä, ettei minkään säädyn tai yksityisen kansalaisen voima kasva niin suureksi, että tämä saattaisi menestyksellisesti vastustaa valtiota.

³³ Esim. hallintoalamaisen anomaa lupaa ei saa evätä sen vuoksi, että sen myöntämisestä todennäköisesti aiheutuisi jälkepäin poliisille vaivaa. Poliisille ei ole sallittua pyrkiä hallintoalamaisten kustannuksella harmittomaan elämään. Samoin poliisi menettelee käsitykseni mukaan lainvastaisesti, jos se lausuntoja antaessaan (esim. anniskeluluvat) antaa kielteisen lausunnon tällaisesta syystä. — Toinen asia on, jos on perustellusti odotettavissa sellaisia järjestyshäiriöitä, joita poliisi ei mahdollisuuksiensa rajoissa *kykene* hallitsemaan.

maksimaalisen työpanoksen. Vasta ellei se riitä, voivat määräykset hallintoalamaisten oikeusaseman rajoittamisesta olla tarpeen.

Sjöholm s. 249—250 mainitsee esimerkkinä hänen mukaansa kielletystä toimivallan käytöstä, että alkoholin anniskelulupa evätään sen vuoksi, että rakennus, jossa anniskelu tapahtuisi, on kaukana poliisi-asemalta ja tästä aiheutuisi poliisille lisävaivaa anniskelun valvonnassa. Samoin ei paikallisessa järjestyssäännössä voida rajoittaa torilla myytävien tavaroiden valikoimaa sen vuoksi, että säästettäisiin poliisin tai terveydenhoitoviranomaisten työtä. Tällaista tapausta koskee Sjöholmin mainitsema ratkaisu RÅ 1957 ref 28.

Edellä esitetyt kannanotot ovat samansuuntaisia kuin Sjöholmin. Suomen osalta voidaan kuitenkin asettaa kysymyksenalaiseksi, ovatko kunnallisvaltuustot antaessaan KunL 12 §:ssä tarkoitettuja kunnallissääntöjä sidotut tarpeellisuuskriteeriin edellä sanotussa laajuudessa. Kunnallissääntöjä voidaan lainkohdan mukaan antaa mm. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi kunnassa. Tässä lainkohdassa ei puhuta säännösten tarpeellisuudesta mitään (vrt. PoL 11 §), eikä kunnan orgaanien toimintaan käsitykseni mukaan muutenkaan välittömästi sovellu se, mitä poliisiorgaaneista voidaan sanoa. On ilmeisesti täysin mahdollista omaksua sellainen käsitys, että kunnallisvaltuuston harkintavalta on verraten väljä. Valtuusto on jossakin mielessä lainsäätäjään verrattavissa, ja sille on tämän mukaisesti annettu melko laaja valta rajoittaa hallintoalamaisten oikeuksia oman kunnan alueella. Laaja valta on puolustettavissa senkin vuoksi, että valtaa käyttää kuntalaisten itsensä valitsema valtuusto eikä valta siten ole »ulkopuolista» aivan samassa mielessä kuin poliisiorgaanien käyttämä valta.

Edellä omaksutusta kannanotosta seuraa, että poliisin valta pienemällä paikkakunnalla on suurempi kuin vahvoin poliisivoimin varustetussa kaupungissa. Tämä jossakin mielessä omalaatuinen johtopäätös lienee väistämätön. Kun yleistä järjestystä ja turvallisuutta on ylläpidettävä syrjäseudullakin ja toisaalta tarpeelliset toimenpiteet siinä mielessä kuin edellä on sanottu usein ovat luovallisia, saadaan vähäistä poliisivoimaa käyttää sellaisella teholla, että tarkoitus saavutetaan.³⁴

³⁴ Tässä näyttäisi yksinkertaisesti olevan kysymys siitä, että yhteiskunnan palvelusten taso on syrjäseudulla alhaisempi kuin rintamailla. Tämä ulottuu siis poliisin palveluksiin saakka. — On kuitenkin otettava huomioon, että poliisin vallan on joka tapauksessa pysyttävä kohtuuden rajoissa. Jos poliisi siis (nähtävästi esimerkki on yksinomaan teoreettinen) olisi jollakin paikkakunnalla niin huonosti varustettu, että sillä olisi ruumiinvoimien lisäksi käytettävissä vain ampuma-aseita, olisi poliisi vakavampien järjestyshäiriöiden sattuessa mahdollisesti voimaton, koska ruumiinvoimat eivät riittäisi ja ampuma-aseet siinä mielessä olisivat tarpeen, mutta niitä ei toisaalta kohtuuden vuoksi saisi käyttää.

Vallankäyttö on heti *lopetettava*, kun se on tarpeetonta. Tämä rajoitus on siis *ajallinen*; lähinnä se vaikuttaa fyysisten keinojen käyttämiseen. Kun asianomainen on esim. otettu kiinni, hänet on laskettava vapaaksi, kun aihetta kiinnipitämiseen ei enää ole. Tällaista ajatusta ilmentää poliisilain spesiaalisäännöksistä nimenomaan PolL 22² §.³⁵ Vastaavasti on voimakeinojen ankaruusastetta lievennettävä heti, kun ankarimmat keinot eivät enää ole tarpeen.

Esillä ollut periaate ulottuu nähdäkseni myös poliisin antamiin käskyihin. Käskyt tulisi näin ollen peruuttaa heti, kun ne — tilanteen muututtua — ovat käyneet tarpeettomiksi.

Minkälainen on hallintoalamaisen oikeudellinen asema, ellei käskyä tällaisessa tapauksessa kuitenkaan peruuteta? PolL 13¹ §:stä ilmenee *e contrario*, ettei hallintoalamainen ole velvollinen tottelemaan käskyä, joka antamisajankohtana ylittää poliisin toimivallan. Olisin taipuvainen ulottamaan tämän kannanoton myös tilanteeseen, jolloin käsky myöhemmin käy tarpeettomaksi. Tämä merkitsisi siis sitä, *ettei tarpeettomaksi käynyt käsky enää sido*. Tällainen lopputulos näyttäisi luonnolliselta ensinnäkin sen vuoksi, että samansisältöinen käsky, jos se annettaisiin viimeksi mainittuna ajankohtana, ei sitoisi. Miksi siis sitoisi samanlainen aikaisemmin annettu käsky?

Toiseksi viittaa edellä sanottuun lopputulokseen se, että käskyt yleensä annettaneen vapaamuotoisesti ja hetkellistä tarvetta varten (esim. jonkin alueen eristäminen tilapäisesti onnettomuuden tapahduttua). Usein tapahtuneekin niin, että käskyjä ei muodollisesti kumota. Tilanteen mennessä ohi ne kadottavat merkityksensä ja sen vuoksi — eri osapuolten ymmärtäessä asian samalla tavalla — itsestään lakkaavat olemasta.³⁶

Poliisin käskyjen suhteen edellä sanottu probleema näyttäisi olevan irrallisesti ratkaistavissa. Asia on määrämuotoisen vallankäytön suhteen vaikeammin selvitettävissä (esim. poliisisäädökset ja poliisin antamat luvat), eikä ongelma tältä osin ole poliisihallinnon piiriin rajoittuva. Viranomaisorganin velvollisuudesta peruuttaa jokin toimenpide ei sinänsä seuraa, että tuo toimenpide *ilman* peruuttamista (tai vastaavaa hallintotoimintaa) olisi vailla oikeudellista vaikutusta. Tässä yhteydessä ei ole paikallaan syventyä asiaan perusteellisemmin.³⁷

³⁵ Vrt. myös PolL 20¹ §, jonka mukaan päihtynyttä saadaan pitää säilössä vain siihen saakka, kunnes hän on selvinnyt. Samoin saa PolL 17 §:ssä tarkoitettu toimenpide kestää *vain niin kauan, kuin* ao. tarkoituksen toteuttamiseksi tai tilanteen hallitsemiseksi *on välttämätöntä*.

³⁶ Hyvään hallintoon voitaneen tästä huolimatta katsoa kuuluvan, että epäselvissä tapauksissa tarpeettomat poliisin käskyt nimenomaisesti kumotaan.

³⁷ *Sjöholm* s. 248—249 lausuu paikallisten järjestyssääntöjen osalta seuraavasti: »Så snart exempelvis en föreskrift i lokal ordningsstadga icke längre är

Tarpeellisuuskriteerin noudattamista voidaan kontrolloida periaatteessa samalla tavalla kuin poliisin toimivallan käyttöä yleensäkin. Tässä suhteessa PolL 11 § saattaisi antaa virheellisen kuvan, kun siinä puhutaan SisM:n ja LH:n tarpeellisiksi katsomista poliisisäännöksistä. Asia ei ole näiden viranomaisten lopullisesti harkittavissa.³⁸

cb. Kuten aikaisemmin (s. 159) on mainittu, voidaan tarpeellisuudella tarkoittaa myös sitä, että aiotun toimenpiteen tulee laadultaan olla sellainen, että se on omiaan poistamaan vaaran tai ainakin vähentämään sitä. *Nähdäkseni poliisilaista voidaan lukea tarpeellisuusvaatimus myös tässä merkityksessä.* Tärkein lainkohta tässäkin suhteessa on PolL 12³ §. Kun eduskunnan lakivaliokunnan lausuman mukaan on pyritty kieltämään »vir kavallan käyttö tarpeettomasti», näyttää luonnolliselta ulottaa tämä »kielto» myös sellaiseen toimivallan käyttöön, joka poliisille asetettujen tarkoituksperien toteuttamiseksi on hyödytöntä.³⁹

erforderlig, bör den alltså upphävas liksom ett individuellt föreläggande, vars ändamål uppnåtts eller som eljest på grund av andra förhållanden ej längre finnes påkallat eller lämpligt.» Kannanotto on tässä suhteessa siis ainakin periaatteessa samanlainen kuin tekstissä esitetty. Sitä mahdollisuutta, että käskyjen olisi itsestään katsottava menettävän oikeudellisen relevanssinsa, ei Sjöholm käsittele.

Sjöholmin samassa yhteydessä mainitsema oikeustapaus (RÅ 1962 Not I. 106) ei oikeastaan liity esillä olleisiin probleemoihin. LH oli siinä asettanut määrätynsisältöisen velvoitteen terveydellisen epäkohdan poistamiseksi. Velvoitus oli käynyt osittain »tarpeettomaksi» sen vuoksi, että se oli hyväksyttävällä tavalla täytetty. Kun RegR tältä osin kumosi LH:n määräyksen, päätös johtui prosessiteknisistä syistä; sellaiseen, mikä jo on täytetty, ei enää velvoiteta. Jollei valitusta samantapaisessa tilanteessa tehdä, on tilanne toinen. Velvoitus täytetään, mutta velvoittavaa päätöstä ei tietenkään kumota.

Poliisisäädökset eivät yleensä käy tarpeettomiksi sen vuoksi, että niillä on saavutettu tavoiteltu tarkoitus (vrt. edellä olevaa sitaattia Sjöholmin teoksesta). Poliisilainsäädöksellä tavoitellaan *pysyvää* järjestystä. Jos poliisisäädöksen ansiosta häiriöt loppuvat, ei se vielä osoita, että säädös olisi tarpeeton. Päinvastoin se voi osoittaa, että säädös on täyttänyt hyvin tarkoituksensa. Sen seikan tueksi, että säädös on jäänyt epäajanmukaiseksi tai on muuten tarpeeton, on siis esitettävä muita seikkoja.

³⁸ Ks. KHO 1967 A II 189, jossa myös hallintovalitus lääninhallituksen antamasta poliisisäädöksestä katsottiin mahdolliseksi.

³⁹ Ks. Ltvn. N:o 19 s. 16 (liitteenä oleva lakivaliokunnan lausunto), HE N:o 130 (1964 vp.), Asiak. III:2, 1965 vp.

Jotkut reaktiomuodot eivät siis ole »kiellettyjä» sen vuoksi, että tavoitteeseen voitaisiin päästä puuttumatta lainkaan tai puuttumalla vähäisemmässä määrin hallintoalamaisen oikeuspiiriin (tarpeellisuusvaatimus aikaisemmin käsitellyssä merkityksessä), vaan siitä syystä, että ne eivät laadultaan ole sopivia. Niistä ei siinä tilanteessa olisi mitään hyötyä.⁴⁰

Kun edellä sanotuin tavoin muodostuva toimivallan käytön raja on verraten epämääräinen, täytynee lähteä siitä, että vain etukäteen arvioiden ilmeisen hyödyttömät toimenpiteet ovat kiellettyjä. Jos toisaalta toimenpide, kun sitä on alettu soveltaa, osoittautuu hyödyttömäksi, on se viipymättä keskeytettävä. Jatkaminen olisi poliisin tavoitteita silmällä pitäen hyödytöntä.

Käytännön toimintaa ajatellen ei sovellettavilta reaktiomuodoilta voida vaatia, että ne välttämättä olisivat omiaan poistamaan vaaran kokonaan. Päinvastoin täytynee yhtyä *Sjöholm*in Ruotsin oikeuden osalta esittämään kannanottoon, kun hän huomauttaa, että poliisin on usein pakko tyytyä rajoittamaan vaaraa tai vähentämään sen aiheuttamia vahinkoja.⁴¹

⁴⁰ Tästä on edellä PolL 19 §:ää kommentoitaessa (s. 81) mainittu esimerkkinä, että paikalta poistaminen ei aina estä asianomaista tekemästä hänen aikomaansa rikosta. Samoin ei kiinniottamisesta tai säilössä pitämisestä ole mahdollisesti mitään hyötyä, jos hän on jo avannut vaaran lähteen. Vaara on entisellään, oli asianomainen paikalla tai vaikkapa poliisin säilössä. Näin on nimenomaan silloin, kun henkilön omaisuus tavalla tai toisella aiheuttaa vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle ja hän kieltäytyy itse tekemästä mitään vaaran poistamiseksi. Viimeksi mainitussa tapauksessa ei poliisi saa pitää asianomaista säilössä »rangaistuksenluontoisesti» tai yrittääkseen taivuttaa häntä menettelemään poliisin tahdon mukaisesti. Poliisilaista ilmenee nähdäkseni (nimenomaan PolL 22² §:n säännökset huomioon ottaen), että valta kiinniottamiseen on vain silloin, kun sillä *toimenpiteellä sinänsä* voidaan poistaa vaara. Poliisilla ei siten ainakaan PolL 19¹ §:n nojalla ole valtaa käyttää minkäänlaista »painostusvankeutta». — *Anttila* viittasi lainvalmistelun yhteydessä (*Asiantuntijalausunto* II s. 1) PolL 19¹ §:ään sittemmin tullutta säännöstä vastustaessaan siihen mahdollisuuteen, että poliisi käyttäisi säilössä pitämistä eräänlaisena »rangaistuskeinona» tai että yleisö ainakin käsittäisi sen sellaiseksi. Lausunnosta ilmenee Anttilan kielteinen suhtautuminen tällaiseen menetelyyn.

⁴¹ Ks. *Sjöholm* s. 247.

d. Tarpeellisuusvaatimuksen ulottuvuudesta

Tarpeellisuusvaatimus ulottuu nähdäkseni molemmissa tutkituissa merkityksissä, ellei nimenomaista poikkeusta ole osoitettavissa, kaikkeen poliisin virkatoimintaan. Tässä mielessä se on *yleinen poliisin toimintaa koskeva periaate*. Periaate koskee, paitsi yksittäisen poliisimiehen toimintaa, myös ylempiä poliisiorgaaneja.⁴² Se ulottuu niin ikään kaikenlaatuiseen toimivallan käyttöön.

PolL 12¹ § on kirjoitettu siten, että se sanamuotonsa mukaan koskee poliisin toimintaa vain sen ylläpitäessä yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Kun tällä lainkohdalla ei kuitenkaan ole itsenäistä merkitystä, vaan esillä oleva tarpeellisuusvaatimus on johdettavissa useista lainkohdista, ei PolL 12¹ §:stä ole pääteltävissä, että siinä mainittu periaate ei ulottuisi poliisin muuhun toimintaan. PolL 12¹ § on — monimutkaisten syntyvaiheitten jälkeen — nähtävä PolL 12³ §:n yhteyteen liittyvänä. Jo viimeksi mainitusta lainkohdasta yksinään seuraisi se oikeusohje, joka PolL 12¹ §:ssä on nimenomaan mainittu. PolL 12³ § taas nimenomaan koskee poliisin *virkatoimintaa* yleensä.

Voimakeinojen kohdalla tarpeellisuuskriteeri on hallintoalamaisten oikeussuojaa silmällä pitäen erityisen tärkeä. Käytännössä on kenties tosin niin, ettei sen itsenäinen vaikutus useinkaan tunnu. RL 3:8¹ §:ssä itsessään on asetettu verraten ankara vaatimus voimakeinojen käytölle: »vastarinnan» kohtaaminen. Kun poliisimies kohtaa vastarintaa, voimakeinot lienevät useimmiten tarpeen.⁴³

Lopuksi voidaan kiinnittää huomiota siihen, että PolL 12³ § sanamuotonsa mukaan kieltää tarpeettoman puuttumisen vain *kansalaisten* oikeuksiin. Tämä sanonta on tuskin nähtävä HM II luvun luomaa traditiota vasten, jonka mukaan vain omien kansalaisten oikeusasema on hallitusmuodosta ilmenevin tavoin suojattu ja jo juridisten henkilöiden oikeusaseman suoja on epämääräisempi. Lain valmistelussa ei sanontaan tässä mielessä kiinnitetty huomiota. Se näyttää syntyneen lyhyessä

⁴² Tämä ilmenee välittömästi poliisilaista, jossa puhutaan yleisesti poliisista (PolL 12³ §).

⁴³ Ehkä tarpeellisuusvaatimus saa voimakeinojen osalta enemmän merkityksensä vaatimuksena »hyödyllisyydestä» (merkitysvaihtoehto 3 edellä s. 159). Ellei voimakeinon käyttö ilmeisestikään johda poliisin tavoittelemaan tulokseen ei sitä saa käyttää, vaikka poliisi kohtaisi vastarintaa. Asianomaista ei saa »rangaista» voimatoimenpitein.

ajassa yksittäisen poliisimiehen normaalia toimintaa ajatellen. Yleiskielestä olisi sitä paitsi vaikea löytää yhtä sellaista sanaa, jolla »kansalainen» olisi lainkohdassa korvattavissa ja jolla voitaisiin viitata laajempaan oikeussubjektien piiriin. Lisäksi on vielä huomattava tarpeellisuusvaatimuksen jollakin tavoin yleisinhimillinen tausta: vallankäytön rajoittaminen minimiin (merkitysvaihtoehto 2). Tässä suhteessa sekä oman maan kansalaiset että muukalaiset ovat toisiinsa verrattavassa asemassa. Kysymys ei ole mistään pelkästään oman maan kansalaisille suotavasta privilegiosta. Tällaisin perusteluin katsoisin, että tarpeellisuusvaatimus ulottuu poliisin vallankäyttöön riippumatta myöskään sen adressaatista.

e. Kohtuus

ea. Ajateltaessa oikeutta luontaisoikeudellisesta näkökulmasta sisällyttäneen siihen välttämättä vaatimus jonkinlaisesta kohtuullisuudesta. Se liittyy erottamattomasti oikeudenmukaisuuteen.⁴⁴

Hallinto-oikeudessa ei tavallisesti puhuta vaatimuksesta vallan käytön pysyttämisestä kohtuuden rajoissa, vaan *ns. suhteellisuusperiaatteesta*. Tämä nimi ei oikeastaan itsessään ilmaise mitään. Kysymyshän on siitä, *minkälaisessa* suhteessa oikeusseuraamuksen tulee olla tosi-seikastoon. Esim. *Merikoski* määrittelee suhteellisuusperiaatteen pakkoa käytettäessä siten, että käytetyn pakon ankaruuden tulee olla »järjellisessä ja kohtuullisessa» suhteessa siihen, mitä tavoitellaan.⁴⁵ Jos vas-

⁴⁴ Suomessa on tällaisessa yhteydessä tapana mainita 9. tuomarinohje: »Mikä ei ole oikeus ja kohtuus, se ei saata olla lakikaan; sen kohtuuden tähden, joka laissa on, se hyväksytään.» — Professori *Brusin* on kiinnittänyt huomiotani siihen, etteivät tuomarinohjeet ole alkuperältään ruotsalaisia. Ks. esim. *Norbert Hornin* teos *Aequitas in den Lehren des Baldus*, Köln—Graz 1968 sekä *Perelman* s. 1—60.

⁴⁵ Ks. *Merikoski*, *Julkisoikeus* II s. 39. Suhteellisuusperiaatteesta hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa muuten ks. esim. *Petrén* s. 28—30, *Sundberg* s. 120 ja 667—669 ja *Forsthoff* s. 68 ja 285 sekä nimenomaan poliisihallinnon alalta *Sjöholm* s. 252—261, *Drews—Wacke* s. 168—172, *Schiedermair* s. 105—107, *Schumann* s. 99—110 ja *Voigt* s. 86—89 sekä *Oberlen* suhteellisuusperiaatteesta laadittu väitöskirja *Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit des polizeilichen Eingriffs*. Poliisioikeudessa suhteellisuusperiaate (taikka vaatimus reaktion tarpeellisuudesta tai kohtuudesta) on esillä yleensä aina voimakeinoista puhuttaessa. Aikaisemmin mainittujen teosten lisäksi ks. *Strömberg*, *Allmän förvaltningsrätt*, 3. uppl., Lund 1966 s. 140.

taavasti sanotaan, ettei seuraus saa olla »epäsuhteessa» asianomaisen toimintaan, mielletään jotakin enemmän kuin mitä ilmaistaan. Seuraus on aina jossakin suhteessa tapahtumiin; mikä olisi epäsuhde? Nähtävästi ajatellaan, että suhde tällaisessa tapauksessa on joistakin lähtökohdista katsoen ei-hyväksyttävä. Tällainen negatiiviseksi arvosteltu asiointila voitaneen luontevammin ilmaista sanomalla, että oikeusseuraamus on kohtuuton.

Edellä sanotun perusteella näyttäisi ainakin tämän tutkimuksen tarkoituksena silmällä pitäen tarpeettomalta puhua suhteellisuusperiaatteesta, koska se on kuitenkin määriteltävä uudelleen ja tällöin näyttää pitäytyminen kohtuuskriteeriin välttämättömältä. Yksinkertaisempaa on käyttää välittömästi sanaa kohtuus.

Vaatimus kohtuudesta (tai suhteellisuusperiaate) *in abstracto* on helppo omaksua. Se on sellaisenaan niin laaja, ettei se konkreettisten tilanteiden varalle ilmaise mitään. Kukaan ei vastustane sitä, että esim. jonkin riitakysymyksen ratkaisun on oltava kohtuullinen. Kysymys on vain siitä, milloin ratkaisu on kohtuullinen.⁴⁶ Tämän seikan arvioimiseksi on ensin hyväksyttävä ne kriteerit, jotka kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon, ja toiseksi asetettava ne jonkinlaiseen keskinäiseen intressijärjestykseen.

Kun PolL 12 §:n 3 momentin säännös lisättiin eduskuntakäsittelyn aikana lakiin, sen ratioksi ilmoitettiin, että laissa tuli olla »maininta siitä, että poliisi ei saa käyttää ankaruudeltaan tavoiteltuun tarkoitukseen ilmeisessä epäsuhteessa olevia toimenpiteitä». Tämä oli lakivaliokunnan perustelu.⁴⁷ Saman valiokunnan ehdottama sanamuoto ei kuitenkaan vastaa ilmoitettua ratiota. Sanamuodon mukaanhan ei ole kiellettyä käyttää *tavoitellun tarkoituksen* kanssa »epäsuhteessa» olevia keinoja, vaan tavoitellun tarkoituksen saavuttamiseksi tarpeettoman ankaraa menettelyä. Tämä ei ole sama asia. Lakivaliokunnan mainitsemien ration vastaista on käyttää ankaria toimenpiteitä pienten järjes-

⁴⁶ Perelman s. 1—60 sisältää tekstissä lausutusta erinomaisen esityksen. Muodollisella oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan hänen mukaansa, että samaan kategoriaan kuuluvia henkilöitä on kohdeltava samalla tavalla (s. 16). Tämä on kuitenkin puhtaasti muodollinen periaate. Sen avulla ei selviä, *milloin* henkilöt kuuluvat samaan kategoriaan, eikä myöskään, *miten* heitä on kohdeltava.

⁴⁷ Ks. *Ltv.m.* N:o 19 s. 14 (liitteenä oleva lakivaliokunnan lausunto), HE N:o 130 (1964 vp.), Asiak. III:2, 1965 vp.

tyshäiriöiden torjumiseksi, kun sen sijaan PolL 12³ § sanamuotonsa mukaan tulkittuna sallisi niiden käytön, ellei tarkoitusta muuten voitaisi saavuttaa. *Edellisessä verrataan keinoja päämäärään, jälkimmäisessä mahdollisuuteen saavuttaa se.* Käsitykseni mukaan on PolL 12³ §:n tulkinnaissa otettava huomioon sen ratio. Pelkästään sanamuodon mukainen tulkinta merkitsisi nimenomaan kohtuuttomuuden hyväksymistä ja johtaisi juuri päinvastaiseen tulokseen kuin mitä tavoiteltiin. PolL 12³ §:stä ilmenee siten periaate, ettei valtaa saa käyttää tavoiteltuun tarkoitukseen verrattuna kohtuuttomasti.

Mitä sitten merkitsee vallan käytön ankaruuden vertaaminen toiminnan *tavoitteeseen*? Poliisin toiminnan keskeisenä tavoitteena on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Ilmeistä kuitenkin on, ettei sen selvittämiseksi, mikä on sallitun vallankäytön kohtuullinen määrä *jossakin yksittäistapauksessa*, voida verrata erilaisia reaktiomuotoja edellä sanotuin tavoin ilmaistuun poliisin toiminnan abstraktiseen tavoitteeseen. Tällaisen vertailun seurauksena olisi nähtävästi, että kaikki mahdolliset keinot olisivat luvallisia, koska yleinen järjestys ja turvallisuus anarkian vastapainona yleisesti arvostettaneen niin tärkeäksi, että yksilön kaikkien intressien on väistytävä sen tieltä. Tällaisesta vertailusta ei tässä voi olla kysymys. Tavoitteella on tarkoitettu poliisin tavoitetta siinä tilanteessa, josta kulloinkin on kysymys. Jos esimerkiksi otetaan jokin järjestyshäiriö, on poliisin velvollisuutena (*»tavoitteena»*) poistaa se. Itse asiassa tällöin kohtuullisen voiman määrää arvioitaessa vertailukohteena on *poikkeama* yleisestä järjestyksestä eli se *tosiseikasto*, jonka ilmeneminen laukaisee poliisin toimivallan. Poliisihallinnossa tavallista terminologiaa käyttäen voidaan myös sanoa, että arvioidaan tämän tosiseikaston aikaansaaman *vaaran* suuruus.

Vastakkaisena huomioon otettavana tekijänä on se *haitta tai vahinko*, joka poliisin toimenpiteen *kohteeksi joutuvalle* aiheutuu poliisin vallan käytöstä.⁴⁸

Erittäin vaikeaa on ryhtyä luettelemaan, mihin näkökohtiin toisaalta vaaran, toisaalta asianomaiselle aiheutuvan haitan suuruutta punnittaessa on kiinnitettävä huomiota. Tästä huolimatta lienee riidatonta, että koh-

⁴⁸ Ks. tästä jo Merikoski, Julkisoikeus II s. 39, jossa hän mainitsee esimerkkinä virkamiehen vapauttamisen virasta hallintotoimin. Merikosken mukaan suhteellisuusperiaate edellyttää, että otetaan huomioon se, »mitä tämä toimenpide virkamiehen kannalta katsoen hänelle henkilökohtaisesti merkitsee». Vrt. edelleen esim. Lahtinen, Asiantuntijalausunto s. 1.

tuuskriteerin harkitseminen on oikeuskysymys. Jälkikäteisessä oikeudellisessa kontrollissa voidaan ratkaista, tapahtuiko vallan käyttö sen puitteissa vai ei.⁴⁹

eb. Kohtuusrajan harkitseminen tulee oikeuskäytännössä poliisihallinnossa useimmiten kysymykseen silloin, kun poliisi on käyttänyt *voimakeinoja*. Vaatimus ilmaistaan nykyisessä RL 3:8¹ §:ssä sanomalla, että poliisi saa käyttää »sellaisia voimakeinoja, joita virkatehtävän laatuun ja vastarinnan vaarallisuuteen nähden sekä tilanne muutoinkin huomioon ottaen voidaan pitää *puolustettavana*».⁵⁰

RL 3:8¹ §:n sanamuoto perustuu esillä olevalta osin Poliisin järjestelykomitean ehdotukseen. Sen mukaan voimakeinojen käyttöoikeuden antava säännös olisi otettu poliisilakiin.⁵¹ Komiteanmietintö taas pohjautuu vanhaan RL 3:8a §:ään, jonka ilmaisu jonkin verran oli laajennettu mm. siitä syystä, että viimeksi mainitussa lainkohdassa oli kysymys vain järjestyksen pitämiseksi tai turvallisuuden tehostamiseksi suoritettavista virkatehtävistä. Termi puolustettava esiintyi kuitenkin jo tässä lainkohdassa. Puolustettavuutta arvioitaessa huomioon otettavina seikkoina mainittiin vastustuksen vaarallisuus, vastustavan henkilöllisyys ja järjestyksen turvaamisen tarve.

Vuoden 1960 hätävarjelukomitea noudatti puolustettavuuden arviointikriteerien osalta Poliisin järjestelykomitean ehdotusta.⁵² Vuodesta 1964 lähtien siirryttiin RL 3 luvun 8 ja 8a §:n uudistuksessa kokonaisuudessaan ns. suhteellisuusperiaatteen kannalle eli äärimmäisiä toimenpiteitä ei katsottu voitavan sallia myöskään vankeja kiinni otettaessa ym. aikaisemmassa RL 3:8 §:ssä säännellyissä erityistapauksissa. Vuoden 1964 komitea perusteli ehdotustaan seuraavasti: »Saattaa kuitenkin ilmetä tilanteita, joissa kokonaan rajoittamaton oikeus voimakeinojen käyttämiseen..... johtaisi *kohtuuttomuuteen* (kurs. tämän kirj.). Rikoslain

⁴⁹ Eräs huomioon otettava tekijä näyttäisi olevan toimenpiteen asianomaiselle aiheuttamat *kustannukset*. Näin ruotsalaisessa ratkaisussa RÅ 1964 ref 41: Asuinhuoneistoon kuuluvan melun poistaminen olisi vaatinut huomattavia kustannuksia ilman, että toimenpiteen tuloksesta sittenkään olisi voitu olla varmoja. Muun muassa tästä syystä ei teollisuuslaitosta katsottu voitavan velvoittaa toimenpiteisiin.

⁵⁰ Vrt. tämän ilmaisun osalta jo PolL 16¹ §. Tämä lainkohta on *sanonnaltaan* sikäli suppeampi, että siinä mainitaan puolustettavuutta arvioitaessa huomioon otettavina tekijöinä vain »tilanne sekä virkatehtävän laatu».

⁵¹ Ks. *Kom. miet.* 1958: 15 s. 17 ja 22 (11 §). RL 3:8 §:n syntyvaiheita on edellä selostettu yleisesti s. 110—111.

⁵² Ks. *Kom. miet. mon.* 1960: 23 s. 11 (RL 3:8 a). Perusteluissa ei tätä seikkaa käsitellä.

3 luvun 8a §:n mukaan voimakeinoja ei ole oikeutta käyttää enempää kuin mitä voidaan pitää puolustettavana ottamalla huomioon vastustuksen vaarallisuus, vastustavan henkilöllisyys sekä järjestyksen turvaamisen tarve. Koska *muutkin seikat* (kurs. tämän kirj.) saattavat aiheuttaa sen, ettei kaikkien kussakin yksittäistapauksessa mahdollisten voimakeinojen käyttämistä voida pitää puolustettavana, olisi voimakeinon sallittavuutta arvostettaessa otettava huomioon tilanne kokonaisuudessaan sekä vastustuksen vaarallisuus ja virkatehtävän laatu...» Edelleen viitataan siihen, ettei »nykyisessä yhteiskunnassa vallitseva oikeuskäsitys» hyväksy rajatonta oikeutta voimakeinojen käyttämiseen.⁵³ *Laintarkastuskunta*⁵⁴ katsoi »suhteellisuusperiaatteen» merkitsevän, että ao. lainkohtaa sovellettaessa oli suoritettava *vertailu virkatehtävän tärkeyden ja välttämättömän väkivallan ankaruuden välillä*.⁵⁵ Tällöin voidaan joutua toteamaan, että »virkatehtävä on jätettävä sillä kertaa suorittamatta». Laintarkastuskunta yritti v. 1964 komiteaa tarkemmin luetella niitä tekijöitä, joita puolustettavuutta arvioitaessa otettaisiin huomioon. Aikaisempien seikkojen lisäksi mainittiin virkatehtävän tärkeys ja kiireellisyys.⁵⁶ *Lainvalmistelukunnan* perustelut vuodelta 1966 olivat samanlaiset kuin v. 1964 komiteanmietinnössä.⁵⁷ RL 3:8¹ §:n teksti sai sittemmin sen muodon, jota lainvalmistelukunta ehdotti. Hallituksen esityksessä ja eduskuntakäsittelyssä yhdyttiin lainvalmistelukunnan omaksumiin perusteluihin.⁵⁸

⁵³ Ks. *Kom. miet.* 1964: A 1 s. 6—7 ja 14 (RL 3:8).

⁵⁴ *Lausunto N:o 2/1965* s. 2—3 ja 14 (RL 3:8).

⁵⁵ Tässä näkyy ero tarpeellisuus- ja kohtuusvaatimusten välillä. Vaikka voimakeino todettaisiin välttämättömäksi (tarpeellisuuskriteeri), on vielä erikseen harkittava sen kohtuullisuus.

⁵⁶ Kiireellisyyden ottamista mukaan voidaan perustellen kritisoida. Miksi kiire oikeuttaisi kohtuuttomuuteen? Tarpeellisuusvaatimuksen kohdalla asia on toinen. Siinä kiire voi tehdä voimakeinot tarpeellisiksi, vaikka niitä muutoin ei samanlaisessa tapauksessa tarvittaisi. *Osvi Lahtinen*, joka tuolloin oli laintarkastuskunnan jäsen, selostaa myöhemmin eduskunnan lakivaliokunnalle antamassaan asiantuntijalausunnossa (*Asiantuntijalausunto* s. 1—2) aikakriteerin merkitystä tehtäessä eroa ns. ehdottomuuden ja suhteellisuuden periaatteen välillä (ks. edellä s. 168). Kun esillä olevassa lainkohdassa ei kuitenkaan eroteta tarpeellisuusvaatimusta kohtuusvaatimuksesta, ei kiireellisyyden mainitseminen siinä laintarkastuskunnan ehdottamalla tavalla olisi mielestäni ollut paikallaan.

⁵⁷ Ks. *Lainvalmistelukunnan julkaisu N:o 8/1966* s. 6—7 ja 14 (RL 3:8).

⁵⁸ Ks. *HE N:o 67* s. 2—3, *Asiak.* I, 1966 vp. sekä *Lvm. N:o 12* s. 1—2, *Asiak.* III:2, 1967 vp. Lakivaliokunta katsoi, että uudessa RL 3:8 §:ssä oli omaksuttu ns. suhteellisuuden periaate, mikä merkitsi sitä, että väkivallan käyttö oli rajoitettava »kulloinkin vallitsevat olosuhteet huomioon ottaen puolustettavissa oleviin voimakeinoin». Valiokunnan mielestä voimakeinojen käytön rajoittaminen tällä tavoin oli »nyky-yhteiskunnan vaatimusten» mukaista. Vii-

Edellisestä selostuksesta on käynyt ilmi, ettei lainvalmistelussa syvennytty sen probleeman tarkasteluun, minkälaisia eri seikkoja voimakeinon kohtuullisuutta arvosteltaessa voidaan ottaa huomioon. RL 3:8¹ §:ssä mainitaan vain virkatehtävän laatu ja vastarinnan vaarallisuus, joiden lisäksi on otettava huomioon tilanne muutoinkin. Tämän mukaisesti olisi siis lähdettävä *tilanteen kokonaisarviointista* ja siinä vertailtava vastakkain toisaalta yleistä etua, joka voimakeinojen käytöllä on saavutettavissa, toisaalta toimenpiteen kohteelle aiheutettavan haitan määrää.⁵⁹

Tässä ei ole mahdollista yrittää poimia esiin sellaisia tekijöitä, joita olisi kohtuusarvostelussa otettava huomioon. Minkäänlaisiin tyhjentäviin tuloksiin ei tällaisella metodilla sitä paitsi voida päästä. Myös aikaisemmista oikeustapauksista johtoa haettaessa on huomattava, että päätösten perusteluissa voidaan vain vaillinaisesti kuvata sitä tapahtumasarjaa, joka johti voimakeinojen käyttöön, ja myös käytettyjen voimakeinojen todellista ankaruutta. Esim. sanonta »polvillaan painanut X:ää rintaan ja vatsaan» (KKO 1959 II 83) sopii ankaruustaseltaan hyvin erilaisiin tapahtumiin sen mukaan, minkälaisia asianomaiset olivat ruumiinrakenteeltaan, miten paljon voimaa todella käytettiin jne.

f. PolL 12 §:n 1 ja 3 momenttien sekä RL 3:8¹ §:n säännösten vertailua

PolL 12 §:n 1 ja 3 momenttien säännökset ovat sisällöltään puhtaasti negatiivisia. Ne eivät anna poliisille minkäänlaista valtaa. Säännösten rajoittava tarkoitus käy selvästi ilmi, paitsi niiden sanamuodosta, myös poliisilain esitöistä.

PolL 12³ §:n säännöstä ei voida kääntää sellaiseen muotoon, että

meksi mainittu toteamus sisältyi *Anttilan valiokunnalle antamaan asiantuntijalausuntoon* (Asiantuntijalausunto III s. 1). Samaa periaatetta silmällä pitäen muutettiin uuden RL 3:8 §:n säätämisen yhteydessä eräitä muita voimakeinojen käyttämistä koskevia lainkohtia. Nämä lainkohdat olivat UL 3:30 (ulosottomiehen valta), rajavartiolaitoksesta annetun lain 6 § (rajavartiomies) ja tullilain 120 § (tullimies). Po. säännösten aikaisemmasta sisällöstä ks. *Lainvalmistelukunnan julkaisu N:o 8/1966* s. 9—10. — Vrt. myös HaL 55⁵ § ja IrtL 12² §.

⁵⁹ Ks. *Anttila*, Asiantuntijalausunto III s. 2 ja *Lahtinen*, Asiantuntijalausunto s. 1.

se antaa vallan kaikkiin tarpeellisiin toimenpiteisiin.⁶⁰ Siitä seikasta, että tarpeeton vallankäyttö on kielletty, ei loogisesti seuraa, että tarpeellinen vallankäyttö on sallittu.

Viimeksi sanotusta riippumatta voitaisiin kysyä, mitä järkeä on kieltää tarpeetonta vallankäyttöä, ellei samalla mielletä tarpeellista vallankäyttöä — mahdollisesti seurauksena *jostakin muusta säännöksestä* — sallituksi. PolL 12³ § saa järkevän merkityksen kuitenkin jo silloin, kun joissakin konkreettisissa tapauksissa on sallittu vallankäyttö mainitsematta erikseen tarpeellisuusvaatimusta. Tällöin se kieltää tarpeetoman vallankäytön *näissä tapauksissa*. Periaatteessa yksikin vallankäyttöön oikeuttava normi voi antaa PolL 12³ §:lle järkevän sisällön.

Esimerkiksi voidaan ottaa PolL 19¹ §:ssä säännelty kiinniottaoikeus. Tämän lainkohdan nojalla poliisimiehellä on valta poistaa paikalta tai ottaa kiinni ja tilapäisesti pitää säilössä henkilö, joka meluamisellaan aiheuttaa välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. PolL 12³ §:n säännöksestä on katsottava seuraavan, ettei kiinniottaminen teon ehkäisemiseksi ole sallittu, jos ao. henkilön omaiset ovat juuri viemässä häntä pois ja järjestyshäiriö saadaan näin luotettavasti torjuttu. PolL 19¹ §:n mainitsemat reaktiomuodot eivät siten ole niin vapaasti poliisin valittavissa, kuin miltä pelkästään tätä lainkohtaa tarkastelemalla näyttää.

PolL 12³ §:n säättäminen yleisessä muodossa viittaa siihen, että on paljon erilaisia tapauksia, joissa poliisilla on hallintoalamaisiin kohdistuvaa valtaa. Näin asia jo pelkästään poliisilain omien säännösten valossa onkin. Kuitenkaan PolL 12³ § ei osoita, että poliisille kuuluisi jonkinlainen määrittelymätön yleisvaltuus.⁶¹

PolL 12¹ §:n sisältämä säännös ajateltiin aluksi ottaa poliisilakiin nimenomaan sen osoittamiseksi, että voimakeinoin saadaan poliisin toiminnassa turvautua vain toissijaisesti. Tällainen merkitys sillä on nykyin, vaikka voimakeinojen käyttöön oikeuttava säännös jäi pois poliisilaista. PolL 12¹ § osoittaa, että fyysiseen voimaan saa turvautua vain, jos kehotukset ja käskyt ovat tehottomia. Kuitenkin tästä lainkohdasta (verrattaessa sitä 3 momenttiin) on luettavissa myös, että käskyjä

⁶⁰ Vanhemmassa kirjallisuudessa on yleisesti lähdetty sellaisesta käsityksestä, että poliisi saa suorittaa tarpeelliset toimenpiteet järjestyksen ylläpitämiseksi. Ks. esim. *Willgren* s. 274. Tällainen käsitys ei ole meillä perustunut mihinkään nimenomaiseen lainkohtaan, vaan itsestään selvänä pidettyyn järjestyksen säilyttämisen intressin prioriteettiin; poliisitoiminnan luonteeseen. Tähän ajattelutapaan viittaa mielestäni osuvasti *Joustie*, LM 1970 s. 363.

⁶¹ Toisin kannanottoaan perustelematta *Ylösjoki*, Poliisioikeus II s. 179 ja 270. Ks. myös jälj. s. 224.

saa käyttää ainoastaan, elleivät kehotukset tai muu hallintoalamaisen oikeusasemaa muuttamaton menettelytapa riitä. PolL 12¹ § liittyy siten lähinnä siihen, *minkä laatuista* reaktiotapoja poliisi saa käyttää. Kun fyysiset keinot kuitenkin säännönmukaisesti on arvosteltava hallintoalamaisen oikeuspiiriin syvemmin kajoaviksi kuin käskyt (vaikkei asian aina tarvitse olla näin), ilmentää tämä lainkohta samaa perusajatusta kuin PolL 12³ §.

Sanamuotonsa mukaan PolL 12¹ § koskee poliisin toimintaa vain silloin, kun sen tarkoituksena on ylläpitää yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Ottaen huomioon PolL 12³ §:n laajemmin ilmaisevan periaatteen on poliisin kuitenkin muulloinkin valittava menettelytapansa PolL 12¹ §:n mukaisesti. Tämä merkitsee siis, että valintajärjestys on vain osalla toiminta-alueesta lausuttu nimenomaisesti julki.

PolL 12³ §:ssä taas ei *toimintatavan* suhteen aseteta mitään prioriteettijärjestystä. Olen edellä (s. 171) esittänyt, että joissakin tapauksissa useampi toimintatapa saattaa PolL 12³ §:n näkökulmasta olla samanarvoinen. PolL 12³ § asettaa ainoastaan kiellon puuttua tarpeettomasti tai kohtuuttomasti hallintoalamaisen oikeuspiiriin. Siinä on siis kysymys vallankäytön kovuusasteesta. Lainsäätäjä on kuitenkin *in abstracto* harkinnut, että käskyjä on käytettävä ennen fyysistä voimaa, mistä seuraa, että edellä mainittuihin on ensisijaisesti turvauduttava silloinkin, kun poliisimiehen oman harkinnan mukaan vähäinen fyysinen voima merkitsisi pienempää vallan käyttöä.⁶²

PolL 12³ §:n vaikutuksen tekee laajaksi nimenomaan se, että se koskee kaikkea poliisin virkatoimintaa. Myöskään voimakeinojen käyttöä ei ole suljettu sen vaikutuspiiriin ulkopuolelle. Toisaalta niiden käytöstä on nykyään spesiaalisäännös RL 3:8¹ §:ssä. Tämä ei aiheuttane mitään tulkintaongelmia ensinnäkään sen vuoksi, että RL 3:8¹ §:ää on joka tapauksessa ensisijaisena sovellettava, ja toiseksi sen vuoksi, että säännökset ovat sisällöltään samansuuntaiset.

⁶² Viimeksi mainitut tapaukset, jolloin PolL 12¹ § siis asettaa pitemmälle menevän rajan kuin 3 momentti, lienevät kuitenkin erittäin harvinaisia, mikäli sellaisia käytännössä esiintyykään. On huomattava, ettei tässä ole kysymys tilanteista, joissa käskyt ovat apriorisesti tehottomia ja joissa sen vuoksi käytetään heti voimakeinoja. Viimeksi sanotuissa tapauksissa poliisimies ei aseta voimakeinoja muiden reaktiotapojen edelle, vaan hän toteaa käskyt tehottomiksi, minkä vuoksi hänen on tavoitteeseensa päästäkseen pakko käyttää fyysistä voimaa.

Eduskunnassa pidettiin poliisilakia säädettyä puutteena sitä, että säännös voimakeinojen käyttämisestä jäi sillä kertaa uudistamatta. Tähän käsitykseen on yhdyttävä. Poliisilain hyväksyessään eduskunta edellytti, että ns. julkisoikeudellisen hätävarjeluun uudistamista koskevat hallituksen esitykset annettaisiin ensi tilassa eduskunnalle.⁶³ Vaatimus oli hyvin perusteltu sen vuoksi, että poliisilakiin oli jo otettu eräissä tilanteissa tapahtuvaa voimakeinojen käyttämistä koskevia säännöksiä.⁶⁴ Ne eivät kuitenkaan voineet kattaa kuin osan poliisin käytännön toiminnasta, ja silloista yleissäännöstä (RL 3: 8a) saatettiin taas pitää sisällyttään vanhentuneena ja kenties alunperinkin vähemmän onnistuneena.

Myöhemmässä vaiheessa eduskunnassa syntyi, niin kuin edellä (s. 141) on kerrottu, epäselvyyttä PolL 18 ja 20 §:ssä säädetyn voimakeinojen käyttövallan ulottuvuudesta. Lakivaliokunta katsoi, että nämä säännökset olivat ristiriidassa sen »suhteellisuuden periaatteen» kanssa, joka uudessa RL 3: 8 §:ssä oli tarkoitus toteuttaa.⁶⁵ Ristiriita seurasi valiokunnan käsityksen mukaan siitä, että PolL 16¹ §:ssä voimakeinojen käyttövalta oli määrättyllä tavalla rajoitettu, kun sen sijaan tällaista rajoitusta ei ollut PolL 18 tai 20 §:ssä. *E contrario* -päätelmän mukaan siis PolL 18 ja 20 §:n sääntelemisissä tapauksissa oli valta »käyttää kaikkein ankarimpiakin voimakeinoja, esim. asevoimaa», jos se oli virkatehtävän toimittamisessa tarpeen. Lakivaliokunta erehtyi nähdäkseni kuitenkin tässä tulkinnassaan, sillä PolL 12³ § esti silloinkin voimakeinojen käytön yli kohtuuden rajojen.⁶⁶

RL 3: 8¹ § poikkeaa PolL 12 §:n 1 ja 3 momenteista sikäli olennaisesti, että se luo poliisille valtaa eikä ole sisällyttään samalla tavalla negatiivinen kuin mainitut PolL 12 §:n säännökset. Siinä suhteessa se taas on PolL 12³ §:n kanssa samanlainen, että voimakeinojen käytölle asetetaan kohtuus- ja tarpeellisuusrajat. RL 3: 8¹ § on sikäli viimeksi mainittua säännöstä täsmällisempi, että siinä mainitaan ainakin kaksi tekijää, jotka voimakeinon puolustettavuutta arvosteltaessa on otettava huomioon: virkatehtävän laatu ja vastarinnan vaarallisuus. Kuitenkin nämä ovat vain kaksi seikkaa ehkä monien muiden joukossa. Tavoitteena on tilanteen arvioiminen kokonaisuutena samalla tavoin kuin PolL 12³ §:n mukaan.

⁶³ Ks. *Edusk. vast. s. 1* sekä myös *Ltvm. N:o 19 s. 3*, HE N:o 130 (1964 vp.), Asiak. III: 2, 1965 vp.

⁶⁴ PolL 16¹, 18 ja 20¹ ja 4 §.

⁶⁵ Ks. *Lvm. N:o 12 s. 2*, HE N:o 67 (1966 vp.), Asiak. III: 2, 1967 vp.

⁶⁶ Vrt. myös edellä s. 66, jossa on selostettu nykyisen RL 16: 6 §:n ja poliisilain eräiden säännösten tulkintaa.

3. Kenen oikeuksiin poliisi saa puuttua?

a. Yleinen sääntö

Nimenomaan saksalaisessa kirjallisuudessa on katsottu voitavan esittää yleisiä teorioita siitä, kenen oikeusasemaan poliisi yleistä järjestystä ja turvallisuutta voimassa pitäessään saa puuttua. Tämä tapahtuu luomalla poliisioikeudellisesti velvoitettavissa olevien henkilöiden (*polizeipflichtige Personen*) kategoria.¹ Termi selittyy osittain siitä, että sillä on lähinnä ajateltu henkilöitä, jotka poliisi saa velvoittaa tekemään tai sallimaan jotakin. Kun poliisi toisaalta voi puuttua saman henkilöpiirin oikeusasemaan myös omin toimenpitein (käyttämättä käskyjä), on mielestäni ehkä paremmin perusteltua puhua *poliisioikeudellisesti vastuunalaisista henkilöistä*.

Pääsääntö poliisin vallankäytössä on, että valta kohdistuu ainoastaan tähän henkilöpiiriin. Tällaisen säännön katson olevan voimassa myös Suomen oikeudessa.² Useasti se ilmenee suoraan sovellettavasta toimivaltasäännöksestä, mutta sama periaate on mielestäni voimassa yleisesti eli silloinkin, kun se ei ole itse toimivaltasäännöksestä luettavissa. Sisälön antamiseksi periaatteelle on määriteltävä, milloin henkilö tulee poliisioikeudellisesti vastuunalaiseksi. Tämän voidaan ylimalkaisesti sanoa tapahtuvan silloin, kun hän käyttäytymisellään tai hänen omaisuutensa aiheuttaa vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.³

Suomen osalta *Ståhlberg* on lausunut esillä olevasta kysymyksestä, että poliisin toimenpiteet kohdistuvat »yleensä siihen henkilöön tai omaisuuteen, jonka puolesta torjuttava vaara uhkaa, jossakin määrin

¹ *Ylösjoki*, Poliisioikeus II s. 41 alav. 6 on termin suomentaessaan puhunut »poliisihoidollisesti velvoitetuista henkilöistä», mitä käännöstä en pidä onnistuneena. — Katgoria ei enää nykyään perustu yksinomaan oikeustieteeseen, vaan siitä on säännökset ainakin miltei kaikissa Länsi-Saksan osavaltioitten poliisilaeissa. Ks. *Drews-Wacke* s. 204—205, *Götz* s. 73—88, *Nölle-Werner* s. 97—105, *Schiedermair* s. 154—166, *Schumann* s. 43—62 ja *Scupin* s. 640—644. Pääsäännöksinä on vieläkin pidettävä *PrPVG* §§ 18—20.

² Nyt ei tietenkään ole kysymys siitä, määräytyykö henkilöpiiri täsmälleen samojen kriteerien mukaan kuin jossakin Saksan osavaltiossa vai osittain toisia perusteita noudattaen. *Periaate* on sama.

³ Jos vaaraa aiheutuu omaisuudesta, voi vastuunalaisena subjektina olla myös oikeushenkilö.

myöskin siihen, joka muuten on vastuunalainen vaaran torjumisesta».⁴ Perusteellisemmin ei asiaa liene meillä käsitelty.⁵

Ongelmaa vallankäytön kohteesta voidaan tarkastella myös yleisemmästä näkökulmasta. Tietyn oikeustositseikaston ilmeneminen reaali-maailmassa luo valtarelataation poliisiorganien ja tuohon tosiseikastoon jollakin tavoin liittyvien oikeussubjektien välille. Miksi tapahtuma loisi *vastaavan* relaation poliisiorganien ja täysin ulkopuolisten henkilöiden välille? On ilmeistä, että viimeksi mainitussa tapauksessa edellytetään asiasta erillistä säännöstä.⁶

Poliisioikeudessa ongelma oikeasta adressaatista on ehkä erityisen merkityksellinen sen vuoksi, että vaara yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle voi syntyä useiden seikkojen yhteisvaikutuksesta. Silloin saattaa olla problemaattista, kuka on vaaran poistamisesta vastuussa. Niin ikään saattaa usealle oikeussubjektille olla sen poistaminen sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti mahdollista (koska yhden osatekijän poistaminen ehkä riittää), joten tästäkään näkökulmasta ei asia ole itsessään selvä.⁷

⁴ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 102—103.

⁵ Selostaessaan ns. poliisin yleisvaltuuteen perustuvaa vapaudenriistoa on *Ahtee* (s. 169—175) jakanut esityksensä siten, että hän aluksi koskettelee »häirit-sijään» kohdistettavaa vapaudenriistoa ja sen jälkeen erikseen muita henki-löitä vastaan kohdistettavia toimenpiteitä. Ks. edelleen *Ylösjo*, Poliisioikeus II s. 40—43.

⁶ Tällaisena ongelma ilmenee luonnollisesti myös poliisioikeuden ulkopuo-lella. Voi syntyä epäselvyyttä, kenen velvollisuutena on määrätyn normin vas-taisen asiointilan poistaminen. Siten esim. *Håkan Rahm*, *Till frågan om rätt adressat för betungande individuella förvaltningsakter*, FT 1947 s. 57—68 käsit-telee kysymystä siitä, kuka voidaan velvoittaa poistamaan tietyt jätevedestä aiheu-tuvat terveydelliset haitat. Samasta ongelmasta kirjoittaa yleisemmin *Staedler*, FT 1945 s. 136—152.

⁷ Esim. ruokalan yläpuolella kerrostalossa asuva henkilö väittää ruokalan asiakkaiden aiheuttavan iltayöstä häiritsevää melua. Tämän vuoksi hän lyö sil-loin tällöin lämpöjohtoputkiin saadakseen äänekkään keskustelun ruokalassa lak-kaamaan. Ruokalaliikkeen harjoittaja sanoo tämän menettelyn häiritsevän hänen laillista elinkeinolupaansa perustuvaa toimintaansa, koska se vähentää asiakkai-den viihtyvyyttä. Mitä poliisimiesten pitää tehdä, kun heidät tällaisessa tilän-teessa kutsutaan paikalle?

Staedler, FT 1945 s. 145 selostaa ratkaisua *RÅ 1921 ref 47*. Siinä köysi-radan käyttäjä oli velvoitettu ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin radan aiheut-tamien vaarojen (tavaran mahdollinen putoaminen) torjumiseksi. Samanaikai-sesti oli kuitenkin erästä toista yhtiötä kielletty väliaikaisesti, kunnes määrä-

Kun esillä olevasta asiasta on meillä kirjoitettu varsin vähän, on ehkä paikallaan kuvan antamiseksi probleemapiiristä lyhyesti selostaa, minkälaisia näkökohtia Saksassa on asiasta esitetty.⁸

Poliisioikeudellinen vastuunalaisuus voi syntyä periaatteessa kahdella eri perusteella: 1) joko henkilön käyttäytymisen vuoksi, jolloin käytetään termiä *Handlungshaftung*, tai 2) hänen määrättävissään olevan omaisuuden aikaansaamana, jolloin käytetään nimitystä *Zustandshaftung*. Kummassakin tapauksessa voidaan sitä henkilöä, joka on vaarasta vastuussa, nimittää häiriön aikaansaajaksi (*Störer*).⁹

Kysymys tahallisuudesta samassa mielessä kuin rikosoikeudessa on normaalisti irrelevantti. Ratkaiseva on käyttäytymisen lopputulos, vaara.¹⁰ Siten myös sellaiset henkilöt, jotka eivät voi olla rikosoikeudellisessa vastuussa, ovat ehkä useinkin poliisioikeudellisesti vastuunalaisia.¹¹

Handlungshaftung

Eräistä nimenomaan tähän vastuutyyppiin liittyvistä kysymyksistä on ollut jo aikaisemmin puhe. Vaikka esim. alaikäinen voi aikaansaada vaaraa ja siten on siitä vastuussa, ei häneen toisaalta tietenkään voida kohdistaa kaikkia samoja reaktiomuotoja kuin oikeustoimikelpoiseen henkilöön. Hänet voidaan esim. poistaa, mutta ei oikeudellisesti velvoittaa poistumaan paikalta. Harkittaessa, mihin toimenpiteisiin poliisi saa ryhtyä, voidaan asianomaiselta vaatia vain sellaista, mikä on hänelle sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti mahdollista.

Zustandshaftung

Tällä termillä tarkoitetaan vastuuta, joka aiheutuu *esineen* (omaisuuden) *ominaisuuksista sinänsä* tai sen *sijainnista*. Jokainen on vastuussa niistä esineistä, joihin nähden hänellä on sekä oikeudellista että tosiasiallista valtaa (tai tähän määrään saakka). Kysymykseen ei tule

tyt toimenpiteet olisi tehty ja hyväksytty, suorituttamasta mitään töitä köysiradan alapuolella sinä aikana, kun rataa entisessä kunnossaan käytettiin kuljetuksiin. RegR kumosi viimeksi mainitun kiellon, koska köysiradan käyttäjä oli katsottava velvolliseksi poistamaan toisen yhtiön työntekijöille aiheutuva vaara.

⁸ Saksalainen oikeustiede on valittu sen vuoksi, että se näyttäisi tarjoavan tässä suhteessa perusteellisimmat selonteot. Meidän oikeudellamme on sitä paitsi saksalaiseen oikeuteen tietyt yhtymäkohdat, niin kuin jäljempänä pyritään osoittamaan.

⁹ Ylösjoki, Poliisioikeus II s. 41 on suomentanut termit siten, että hän puhuu toiminnallisesta ja tilannevastuusta sekä häiritsijästä.

¹⁰ »Es liegt hierin einer der grundlegenden Unterschiede des Polizeirechts vom Zivil- und Strafrecht und ein wesentlicher Kernpunkt des Polizeirechts überhaupt.» Näin Drews-Wacke s. 208.

¹¹ Vrt. Ylösjoki, Poliisioikeus II s. 42.

pelkkä omistusoikeus, vaan myös vuokra, laina jne. Zustandshaftung voi tämän vuoksi olla useilla henkilöillä samanaikaisesti. Toisaalta myös, jos esine on vastoin omistajan tahtoa riistetty häneltä, tämä kolmas henkilö (esim. autovaras) on siitä toistaiseksi vastuussa.

Handlungshaftung ja Zustandshaftung voivat esiintyä yhtäaikaaisesti joko siten, että sama henkilö on vastuussa molemmilla perusteilla, tai niin, että yksi on vastuussa toisella, toinen toisella perusteella. Edellisestä voidaan mainita esimerkkinä henkilö, joka ajaa yleisellä tiellä varomattomasti autolla, joka jo sinänsä on liikenteelle vaarallinen. Yleisemmin voidaan sanoa, että tällainen »konkurrenssi» vallitsee aina, kun esineen omistaja itse käyttäytymisellään saattaa esineen vaaralliseen tilaan (esim. rakennukseensa tai laivaansa kohdistamin muutostöin). Useat henkilöt ovat vastaavasti vastuussa silloin, kun joku muu kuin omistaja aikaansaa esineen vaarallisuuden. Hän vastaa silloin vaarasta käyttäytymisensä perusteella, mutta omistaja vastaa vaarasta yleensä tässäkin tapauksessa.¹²

Myös Suomen oikeusjärjestyksen osalta voidaan asettaa yleiseksi säännöksi, että poliisilla on toimivaltaa *vain* sellaista henkilöä kohtaan, joka *erityisellä perusteella on vaarasta vastuussa*. Tämä tarkoittaa, että ulkopuolisen henkilön oikeusasemaan ei saa puuttua vaaran torjumiseksi, pääsääntöisesti ei myöskään vaaran objektihenkilön oikeuksiin. Säännön asettaminen yleiseksi maksimiksi sisältää sen, että tällainen rajoitus on voimassa myös silloin, kun se ei ilmene kysymyksessä olevaa tilannetta koskevasta toimivaltasäännöksestä.¹³ Erityissäännöksin tästä voidaan poiketa.¹⁴

¹² Tällaisissa tilanteissa poliisin on päätettävä, kenet se velvoittaa poistamaan vaaran. Oikeudenmukaisemmalta tuntune, että käyttäytymisensä perusteella vaaran aiheuttaneen henkilön oikeuspiiriin pyritään puuttumaan *ensisijaisesti*. Toisaalta on kuitenkin otettava huomioon, saadaanko vaara täten todella poistetuksi, miten kauan se kestää jne. Erillinen edellä olevaan liittyvä kysymys on, miten omistaja voi saada korvausta vaaran käyttäytymisellään aiheuttaneelta henkilöltä.

Tekstissä sanotusta ilmenee välillisesti, että omistaja vastaa myös luonnon-onnettomuuksien omaisuudelle aiheuttamasta tilasta. Olennaistahan on hänen vastuunsa kannalta, missä tilassa omaisuus on, ei sen sijaan se, mikä tällaisen tilan on aikaansaanut.

Ks. edelleen *Drews-Wacke* s. 202—246, *Götz* s. 77—78, *Nölle-Werner* s. 104—105, *Schiedermair* s. 161—165 ja *Schumann* s. 55—59.

¹³ Merkittävin sellaisista poliisin toimivaltaa koskevista säännöksistä, joissa toimivallan käytön kohteena olevaa henkilöä ei mainita, lienee RL 3:81.

¹⁴ Esim. PolL 19 §:n 2 mom:n 2 virke sisältää laajan poikkeuksen kielosta kajota vaaran objektihenkilön oikeusasemaan.

Asetettu maksimi ilmenee meillä ensinnäkin poliisilain rakenteesta. Useimmissa sen toimivaltasäännöksissä lausutaan, mitä reaktiimuotoja voidaan kohdistaa henkilöön, joka *käyttäytyy* tietyllä kielletyllä tavalla. Keskeisin näistä säännöksistä on PolL 19¹ §. Siinä myös nimenomaan puhutaan »käyttäytymisestä». Sama periaate ilmenee kuitenkin lukuisista muistakin lainkohdista.

PolL 13² §:n mukaan saadaan ottaa kiinni henkilö, joka kieltäytyy antamasta henkilötietojaan. PolL 16 §:n mukaiset toimenpiteet kohdistuvat moottoriajoneuvon kuljettajaan, henkilöön, joka ei pysäytä ajoneuvoaan.¹⁵ PolL 17 §:n mukainen alueen eristäminen vaikuttaa henkilöihin, jotka eristämisestä huolimatta pyrkivät suljetulle alueelle. PolL 18 §:ssä (ks. myös RL 16: 6) säädetty väkijoukon hajottaminen kohdistuu niihin, jotka ovat kielletyllä alueella. Samoin edelleen PolL 20 ja 21 §:ssä säädetty valta kohdistuu henkilöihin, jotka esiintyvät päihtyneinä, häiritsevät yleistä tai yksityistä rauhaa, tunkeutuvat yksityiselle alueelle jne.

PolL 27 §:stä taas ilmenee omaisuuden aikaansaama vastuunalaisuus. Lainkohdassa tosin puhutaan siitä, että joku laiminlyö tietyn »tehtävän» suorittamisen, mihin hän olisi velvollinen. *Laiminlyöminen voi kuitenkin* — jos PolL 27 §:ää tulkitaan siten kuin edellä on esitetty — *ilmetä pelkästään sillä tavoin, että omaisuus on tietyissä vaaraa aiheuttavassa tilassa.* Mitään tuottamusta ei tarvitse osoittaa. Lainkohdan soveltamisen edellytyksenä on — mitä omaisuuden subjektiin tulee — ainoastaan se, että hänen henkilöllisyytensä tiedetään. Teettäminen tapahtuu sitten »asianomaisen» kustannuksella.¹⁶

Esillä oleva yleinen sääntö ilmenee myös päinvastaisesta näkökulmasta katsottaessa. Kun sanomme, ettei poliisi saa pakottaa yksityisiä kansalaisia auttamaan virkatoimien suorittamisessa, merkitsee tämä juuri sitä, ettei tietyn tavoitteen saavuttamiseksi saa puuttua ulkopuolisten

¹⁵ Samalla voimakeinojen käyttö mahdollisesti vaikuttaa myös matkustajiin ja ehkä ajoneuvon ulkopuolisen omistajan oikeusasemaan. Tämä ei kuitenkaan muuta säännöksen periaatteellista rakennetta. Voimakeinojen käytön edellytyksenä on ajon jatkaminen kiellosta huolimatta eli kuljettajan tietynlainen käyttäytyminen.

¹⁶ Vielä 1925 PolA 14 §:ssä puhuttiin »syyllisestä». Tämä oli tosin jollakin tavoin kuvaava sanonta, mutta siinä suhteessa jo 1925 PolA:n voimassaoloaikana harhaanjohtava, ettei silloinkaan teettämisen edellytyksenä ollut määrätynlainen subjektiivinen suhtautuminen (so. tahallisuus tai tuottamus), joten rikosoikeutta vastaavassa merkityksessä ei voitu puhua »syyllisestä».

oikeuksiin. Poliisilaissa on — *poikkeusluontoisessa säännöksessä* (Poll 23 §) — normeerattu ne tilanteet, joissa hallintoalamaisilla on velvollisuus auttaa poliisia.

Poliisilakia säädettyäessä viitattiin perusteluna sille, että tämantapaisia säännöksiä olisi otettava lakiin, lähinnä palolain antamaan esikuvaan.¹⁷ Hallituksen esityksessä todettiin seuraavaa: »Poliisilla ei kuitenkaan ole sanottavastikaan mahdollisuuksia pakottaa yksityisiä kansalaisia avun antamiseen hätään joutuneille, vaan tarpeellisen avun saaminen heiltä riippuu ylipäänsä heidän hyväntahtoisuudestaan ja vapaaehtoisesta auliudesta. Voimassa olevan lakimme kansalaisille säätämät velvollisuudet ryhtyä toimiin toisia kansalaisia uhkaavien vaarojen torjumiseksi ovat verrattain vähäiset. Palolaissa on säädetty yksityisten kansalaisten velvollisuudeksi ryhtyä tulipalon sattuessa erinäisiin toimenpiteisiin palovaaran torjumiseksi ja tulipalon sammuttamiseksi. Saman tapaiset säännökset Hallitus on ottanut poliisilakiehdotukseen.»¹⁸

Siteeratuissa perusteluissa esiintyvät mielenkiintoisella tavalla rinnakkain poliisin mahdollisuus »pakottaa» hallintoalamainen johonkin ja hallintoalamaisen velvollisuus tehdä jotakin. *Jo aikaisemmin* (s. 120) on todettu, *ettei velvollisuuden olemassaolo sinänsä merkitse, että poliisi saisi* (esim. voimakeinoin) *pakottaa hallintoalamaisen täyttämään sen.* On vaikea sanoa, miten Poll 23 §:ää on tässä suhteessa tulkittava siltä osin kuin on kysymys henkilökohtaisesta työpanoksesta.¹⁹ On kaksi mahdollisuutta: 1) joko poliisi ei voi pakottaa hallintoalamaista täyttämään velvollisuuttaan, vaan ainoa sanktio on Poll 30 §:n 2 momentin mukaan tuomittava rangaistus, tai 2) poliisi voi pakottaa hallintoalamaisen tulemaan mukaan esim. etsintöihin ja siis kuljettaa hänet paikalle väkisin. Henkilökohtaisesti olisin taipuvainen valitsemaan 1. vaihtoehdon.²⁰ Tosin esim. Poll 19 §:n 2 momentin 1 virkkeen mukaan asianomaiseen voidaan kohdistaa erinäisiä toimenpiteitä, jotta hän lopettaisi rikollisen menettelynsä. Sellaisestahan tässäkin on kysymys. Mainittu lainkohta tarkoittaa kuitenkin tilanteita, joissa asianomainen tekee jotakin, ja hänet olisi saatava lopettamaan tuo toimintansa. En katsoisi, että Poll 19 §:stä voidaan johtaa valtaa pakottaa hallintoalamainen Poll 23 §:n tarkoittamaan suoritukseen. Kaiken kaikkiaan näyttää oikeusjärjestyksellemme vieraalta, että hallintoalamainen tuotaisiin väkisin pai-

¹⁷ PaloL 33—36 §:ssä on säännöksiä siitä, minkälaisia velvollisuuksia jokaisella hallintoalamaisella on tulen sammuttamiseksi. Vrt. myös PaloL 37—38 §.

¹⁸ Näin HE N:o 130 s. 4, Asiak. III:1, 1964 vp.

¹⁹ Asiaa on edellä s. 122 käsitelty sen erityistapauksen osalta, että kysymys on kuljetusvälineen ottamisesta poliisin käytettäväksi.

²⁰ Vastakkaisen mielipiteen esittää Ylösjoki, Poliisioikeus II s. 43. Hän ei kuitenkaan ole erottanut hallintoalamaisille velvollisuuden perustavia ja poliisille toimivallan luovia normeja toisistaan.

kalle ja hänet esim. patukalla uhkaamalla pakotettaisiin toimintaan.²¹ Kysymyksenalaista on vielä sekin, missä määrin tällaisesta »auttajasta» olisi hyötyä.

Kuten aikaisemmin (s. 122) on esitetty, voidaan PolL 23 §:n 2 momenttia tulkita esillä olevassa suhteessa toisin. Siinä on pakottaminen ensinnäkin lyhytaikaisempaa ja muutenkin luonnollisempaa, kun kysymys on pelkästään esineen luovuttamisesta. Asianomaisen itsensä ei yleensä tarvitse tehdä mitään. Hänen vastahakaisuutensa ei liioin välttämättä vaikuta esineiden antamaan hyötyyn. Momenttien sanamuodot ovat myös jossakin määrin toisistaan poikkeavat (mm. 2 momentissa ei puhuta hallintoalamaisen »velvollisuudesta»), joten tämänkin puolesta toisenlainen tulkinta kuin 1 momentin osalta olisi mahdollinen. Oikeustapauksia ei asiasta ole tiedossani.

Kuten edellä olevasta esityksestä on käynyt ilmi, perustuu poliisi-oikeudellinen vastuu meillä hyvin samantapaisella tavalla kuin Saksassa joko hallintoalamaisen käyttäytymiseen tai hänen määrättävissään olevan omaisuuden tilaan.²²

b. Vaaran objektihenkilön oikeusasema

Vaara kohdistuu yhteen tai useampaan henkilöön. Joko hänen ruumiillinen koskemattomuutensa tai muut intressinsä ovat vaarassa. Tällaista henkilöä nimitetään seuraavassa vaaran objektihenkilöksi.²³

²¹ Vrt. edellä s. 136—140 probleemasta, voidaanko asianomainen yleensä voimakeinoin pakottaa *tekemään* jotakin.

²² Poliisijärjestyksistä voi saada jotakin johtoa harkittaessa, kuka vastaa omaisuuden aikaansaamasta vaarasta. *Poliisijärjestyksen mallissa* (s. 73—77) puhutaan »talon omistajasta», »rakennetun tontin omistajasta tai haltijasta» jne. Toisaalta säädetään (6:8) esim. toimenpiteistä, joihin on ryhdyttävä silloin, kun on pelättävissä rappauksen tai muun aineen putoaminen rakennuksesta eikä vaaraa heti voida poistaa, sanomatta, *kenen* asiana näihin toimenpiteisiin ryhtyminen on.

²³ Kun tässä esityksessä on sivuutettu käsitteen yleinen järjestys ja turvallisuus ilmaisevan asiapiirin tarkastelu, ei voida sanoa, saattaako vaara ilmetä myös niin, ettei ketään objektihenkilöä ole. Yleisen järjestyksen vastainen käyttäytyminen voi ilmetä esim. tavassa, jolla Suomen lippua käytetään. Tämä ei välttömästi kohdistu kenenkään oikeuspiiriin. Kun toisaalta lipun häpäiseminen saattaa nähtävästi olla yleisen järjestyksen vastaista ainoastaan, mikäli se tapahtuu jollakin tavoin julkisesti, edellytettäneen käyttäytymisellä kuitenkin olevan silminnäkijöitä. He ovat ainakin faktisesti toisenlaisessa asemassa kuin muut hallintoalamaiset. Mitä omaisuudelle aiheutettavaan vaaraan tulee, voi

Edellä on todettu vallitsevaksi sääntö, että poliisin on kohdistettava reaktionsa vaaran aikaansaajaan. Minkälainen on poliisin toimivalta, ellei tämä ole mahdollista? Voidaanko säännöstä osoittaa poikkeuksia?

Vastattaessa näihin kysymyksiin näyttää luonnolliselta tutkia erikseen 1) vaaran objektihenkilön ja 2) tilanteen ulkopuolisen henkilön oikeusasemaa. Kun poliisin asiaan puuttuminen tapahtuu objektihenkilön edun vuoksi, tuntuisi *prima facie* kohtuulliselta, että hänen oikeusasemaansa — ellei toimenpiteitä ole mahdollista kohdistaa vaaran aikaansaajaan — voitaisiin puuttua vähäisemmin edellytyksin kuin täysin ulkopuolisen henkilön oikeuksiin. Seuraavassa pyritään selvittämään, onko asianlaita näin. Toiseksi objektihenkilön oikeusasemasta sisältyy poliisilakiin erityissäännös (PolL 19 §:n 2 mom:n 2 virke), joka ei koske ulkopuoliseen kohdistuvaa vallankäyttöä. Myös tämän vuoksi objektihenkilön oikeusasemaa on aihetta tarkastella erikseen.

PolL 19 §:n 2 mom:n 2 virke on ainoa yleinen objektihenkilöä koskeva toimivaltasäännös.²⁴ Sen syntyä ja sisältöä on osittain selostettu edellä. Silloin todettiin, että poliisilla on tämän säännöksen nojalla toimivaltaa ainoastaan, jos vaara kohdistuu asianomaisen *henkeen tai terveyteen*. Säännöksen kirjoittaminen tähän muotoon on luonnollista, koska PolL 19 § muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden sillä tavoin, että sen eri säännöksissä on yhteistä käytettävä reaktiomuoto: kiinnittäminen (ja siihen liittyvät toimenpiteet). Henkilön omaisuutta ei voida suojella ottamalla hänet kiinni. Joka tapauksessa katson tällaisesta sanamuodosta seuraavan, ettei *poliisilain mukaan* ole sallittua puuttua objektihenkilön oikeusasemaan hänen taloudellisten etujensa suojaamiseksi.

Vaatimuksen vaaran *välittömydestä* tulkitsemme viittaukseksi tarpeellisuuskriteeriin. Objektihenkilön ottaminen poliisin suojaan on siksi poikkeuksellinen toimenpide, ettei siihen saa ryhtyä kovin vähäisestä aiheesta.

se kohdistua myös oikeushenkilön omaisuuteen. — PolL 19 §:n 2 mom:n 2 virke, jota tässä esitysajaksossa lähinnä käsitellään, koskee ainoastaan henkeen tai terveyteen kohdistuvia vaaroja, jolloin kysymys objektihenkilöstä on yksinkertainen. Sen vuoksi ei asiaa tarvitsekaan pohtia tässä perusteellisemmin.

²⁴ Sen lisäksi voi olla spesiaalisäännöksiä, esim. MielisairasL 23 §, joka antaa poliisille vallan (ja asettaa sille myös velvollisuuden) toimittaa itselleen vaarallinen henkilö, jota on aihetta epäillä mielisairaaksi, sairaalaan tutkimusta varten.

Kun oikeustieteellisessä kirjallisuudessa ennen poliisilain antamista käsiteltiin mahdollisuutta puuttua objektihenkilön oikeusasemaan, asetettiin tällaiselle reaktiolle edellä sanottuun liittyvä rajoitus, joka ilmenee sattuvasti seuraavasta *Ståhlbergin* esityksestä: »Saattaapa toisinaan olla pakko käydä käsiksi siihenkin, jonka suojeleminen on tarkoituksena. Se, jota ei muuten voida ensinkään taikka ainoastaan suhteettomilla uhrauksilla suojella pahoinpitelyltä tai muulta vaaralta, voidaan pidättää ja ottaa poliisin huostaan, ...»²⁵ Objektihenkilön oikeusasemaan saadaan puuttua ainoastaan, *ellei vaara edellä esitetyn pääsäännön mukaan ole ensinkään torjuttavissa vaaran aikaansaajaan suunnattavin toimenpitein tai jos tämä vaatisi aivan kohtuuttoman suuria ponnistuksia*. *Ståhlbergin* mielipide on siten hyvin perusteltu myös nykyisen oikeuden valossa. Tämä seuraa poliisilain struktuurista sekä lainkohdasta nimenomaisesti ilmenevästä tarpeellisuuskriteeristä. Periaate on sitä paitsi nähtävissä laajempaa taustaa vasten: poliisin institutionaalisenä tarkoituksena on torjua vaarat, jotta jokainen saisi vapaasti elää yhteiskunnassa ja käyttää hänelle kuuluvia oikeuksia. Tällaista tavoitetta ei saavuteta, jos poliisi — sen sijaan, että se poistaisi asianomaista uhkaavan vaaran — itsekin kääntyy vaaran objektihenkilöä vastaan ja rajoittaa hänen oikeusasemaansa.²⁶

²⁵ Näin *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 102—103. Vrt. myös *Ahtee* s. 174—175.

²⁶ Toimenpiteitten väliaikaisuus näkyy myös siinä, että ne saavat kestää enintään yhden vuorokauden (PolL 22² §). Tänä aikana poliisin olisi pystyttävä järjestämään asianomaisen turvallisuus muulla tavalla ja silloin nimenomaan vaaran aiheuttajaan kohdistettavin toimenpitein. Ellei tässä onnistuta, ollaan yhteiskuntarauhan kannalta arveluttavassa tilanteessa. — Vuonna 1930 sattui huomiota herättänyt tapahtuma, joka liittyy myös tekstissä käsiteltyihin ongelmiin. Valtioneuvosto »oikeutti» silloin eräiden läänien maaherrat tarvittaessa poliisivoimin estämään lääneissään olevat kommunististen lehtien kirjapainot toistaiseksi painattamasta ja julkaisemasta kommunistishenkisiä sanomalehtiä. Perusteena tälle toimenpiteelle oli, että niin »laajat piirit maakunnan väestöä» uhkasivat väkivaltaisesti estää näiden lehtien ilmestymisen, ettei väkivaltaa olisi pystytty poliisivoimin estämään. Ks. Ptk. s. 934—937 ja 958—992, 1930 vp.

Asiassa oli ehkä tärkeimpänä kysymys siitä, että toimenpide loukkasi asianomaisten painovapautta. Ks. lähemmin jälj. s. 209—210. Kuitenkin toimenpidettä olisi nykyisen lain valossa (samoin kuin silloinkin) pidettävä norminvastaisena myös sen vuoksi, ettei se kohdistunut vaaran aiheuttajiin, vaan objektihenkilöihin. PolL 19² §:n 2 virke sallii objektihenkilöön kohdistuvana toimenpiteenä vain huostaanoton, ja sekin saa kestää enintään yhden vuorokauden.

Aikaisemmassa esityksessä (s. 86) on lausuttu, ettei PolL 19 §:n 2 momentin 2 virkkeen säännöstä sovellettaessa ole relevanttia, mikä aiheuttaa vaaran. Kysymys voi olla asianomaisen itsensä, luonnontapah-tuman tai kolmannen henkilön aikaansaamasta vaarasta. Mielestäni on *lähtökohtaisesti* irrelevanttia myös, minkälaista toimintaa vaaran koh-teeksi joutuva henkilö on vaaran aktualisoituessa suorittamassa. Ei siten edellytetä, että hän tekisi jotakin normin vastaista. Tämä näyt-tää ilmeisen selvältä ajateltaessa toisen henkilön aikaansaamaa vaaraa. Kuitenkin sama sääntö lienee periaatteessa voimassa myös silloin, kun asianomaisen oma toiminta aiheuttaa vaaran. Poliisi voi esim. keskeyttää, asianomaiselle nimenomaan sallitun vaarallisten aineiden (räjähdys- tai palavat aineet) käsittelyn.

Räjähdysaineista ja palavista nesteistä on tavanomaisten elinkeinon harjoittamista koskevien säännösten lisäksi voimassa erityissäännöksiä. Ratioksi tällaisten säännösten antamiselle ilmoitetaan räjähdysvaaralli-sista aineista annetun lain (263/53) 1 §:ssä »yleisen turvallisuuden yllä-pitäminen sekä hengen ja omaisuuden suojeleminen». Normaalisti eri-laisiin räjähdysvaarallisiin aineisiin ja palaviin nesteisiin liittyviin ammat-timaisiin toimintoihin tarvitaan lupa. Esimerkiksi voidaan ottaa palavan nesteen myyminen säiliövaunusta. Ks. palavista nesteistä annetun ase-tuksen (335/54) 41 §. Ellei myynti tapahdu saadun luvan puitteissa, voi poliisi keskeyttää sen. Tästä ei ole nimenomaista säännöstä, mutta valta keskeyttämiseen perustuu — ellei muuhun — ainakin PolL 19 §:n 2 mom:n 1 virkkeeseen, koska luvan vastainen myyminen tai myy-minen ilman lupaa on kriminalisoitu.²⁷ Katsoisin kuitenkin, että poliisin valta on tätäkin laajempi. Vaikka mitään nimenomaista luvan määräystä ei rikota, mutta asianomainen joutuu toiminnassaan välittömään hengen tai terveyden vaaraan, hänet voidaan tarvittaessa ottaa poliisin huos-taan. Mielestäni ei tällöin ole merkitystä sillä, onko luvan antaja jossakin suhteessa erehtynyt lupaa myöntäessään (esim. ajoneuvon kunto) vai johtuuko vaara joistakin myöhemmin ilmenneistä uusista oloista. Lupa harjoittaa tiettyä toimintaa ja poliisin valta keskeyttää tuo toiminta eivät ole ristiriidassa, koska lupa on katsottava annetuksi sillä *edelly-tyksellä, ettei ennakoitua suurempaa vaaraa aiheudu*.²⁸ Toisin sanoen

Tältä osin ongelma on siis samankaltainen kuin jos väkijoukko uhkasi kajota mihin tahansa omaisuuteen ja poliisi sen välttämiseksi »suostuisi» johonkin väki-joukon vaatimukseen.

²⁷ Ks. L räjähdysvaarallisista aineista 10—11 § sekä A palavista nesteistä 56—61 §.

²⁸ Kuten helposti on havaittavissa, ei mitään absoluuttista vaaran käsi-tettä voida löytää. Eri toiminnot ovat lähes aina jossakin määrin vaarallisia. Etujen voittamiseksi on pakko antautua vaaraan. Yhteiskunnan päätöksenteki-

siihen, mikä keskeytetään, ei lupaa ole annettukaan. Lupaa annettaessa ei poliisin lakiin perustuvaa toimivaltaa ole voitu rajoittaa. Esimerkkitapausta koskevasta asetuksen kohdasta (A palavista nesteistä 41 §) näkyy nimenomaan, että lupa voidaan myöntää ainoastaan, jollei siihen yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta ole estettä. Tämä viittaa vahvasti esitetyn tulkinnan hyväksymiseen tässä tapauksessa. Nähdäkseni voidaan kuitenkin olettaa, että myönnetyn hallintoluvan ja poliisin toimivallan suhde määräytyy hyvin yleisesti tässä esitettyjen suunta-viivojen mukaan. Toisaalta lupaehtojen tai toimintaa koskevien muiden normien rikkominen, toisaalta vaaran normaalisuuden ylittäminen muodostavat siis poliisille toimivallan antavan tosiseikaston.

Kun hallintoalamainen näyttää joko hänelle erikseen myönnetyn hallintoluvan tai oikeusjärjestykseen sisältyvän yleisemmän normin nojalla harjoittavan sallittua toimintaa, mutta tästä käyttäytymisestä aiheutuu kuitenkin vaaraa joko hänelle itselleen tai toisille, joutuu poliisi tulkitsemaan keskenään näennäisesti ristiriidassa olevia normeja eli valitsemaan tilanteeseen sovellettavan normin. Tämä saattaa jossakin yksittäistapauksessa olla hyvin vaikeaa. Asiaa käsitellään tarkemmin jäljempänä tämän luvun jaksossa 4.

c. Kolmannen henkilön oikeusasema

Edellä on esitetty poliisin vallankäyttöä koskeva sääntö, jonka mukaan se saa yleensä puuttua vain vaarasta poliisioikeudellisesti vastuunalaisten henkilöiden oikeusasemaan. Onko tästä säännöstä poikkeuksia, jotka oikeuttaisivat puuttumaan *sivullisen* henkilön oikeusasemaan?

Ylösjoki esittää, että myös sivullisen oikeusasemaan puuttuminen on sallittua, jos poliisioikeudellisesti vastuunalaisen henkilön ja poliisiviranomaisten »yhteisetkään voimat ja keinot eivät riitä poliisihoidon mukaisen tilan palauttamiseen».²⁹ Ylösjoki nimittää tällaista tilannetta poliisihoidolliseksi pakkotilaksi. Tällainen pakkotila lakkaa heti, kun poliisi

jään asiana on ratkaista, mikä vaaran aste *kunkin päämäärän* saavuttamiseksi hyväksytään. Jonkin toiminnan vaarallisuutta voidaan supistaa sallimalla se vain tietyn koulutuksen ja tietyt ominaisuudet omaaville henkilöille, tarkastamalla käytettävät tekniset laitteet jne. Juuri tähän yleensä pyritään säädettyäessä jokin toiminta luvanvaraiseksi. Jokaisella alalla voitaneen osoittaa eräänlainen vaaran normaalisuus. Sen ylittäminen muodostaa tosiseikaston poliisin toimivallan käytölle.

²⁹ Ks. Ylösjoki, Poliisioikeus II s. 43—45.

tulee kykeneväksi suoriutumaan tehtävästä omin voimin tai toimenpiteitten kiireellisyys lakkaa. Ennen kuin tilannetta voidaan luonnehtia pakkotilaksi, edellytetään myös, että vaara on »niin vakavaa laatua, että se siinä paikassa on torjuttava». Mikäli olen ymmärtänyt oikein, ei Ylösjoki erottele erilaisia vaaratilanteita, vaan periaatteessa minkälainen tapahtuma hyvänsä voi aikaansaada »poliisihoidollisen pakkotilan».

Vaikeuksista on havaittavissa, että Ylösjoen esitys nojautuu varsin suoraviivaisesti saksalaiseen oikeuteen. Hänen luonnehdintansa »poliisi-hoidollisesta pakkotilasta» sisältyy osaksi kirjoitettuun saksalaiseen oikeuteen, osaksi saksalaisen kielialueen oikeustieteeseen.

Saksan kielessä käytetään po. tilanteesta nimitystä *polizeilicher Notstand*.³⁰ Mitä nimenomaan Saksaan tulee, on asiasta ollut kirjoitetussa laissa säännös vuodesta 1926. Perusajatus normeerauksessa on, että ensin mainitaan, ketkä ovat poliisioikeudellisesti vastuunalaisia. Tästä on ollut edellä (s. 189) puhe. Kun kuitenkin voi sattua tilanteita, jolloin poliisi ei puuttumatta sivullisen oikeusasemaan voi poistaa vaaraa, annetaan sille poikkeuksellisesti valta myös tähän. Rationa on, *ettei voida sietää* vaaran jatkuvan ja mahdollisesti aikaansaavan vahinkoja, kun se (joskaan ei pelkästään poliisin toimenpitein) on poistettavissa.³¹ Kuitenkin sivulliselle henkilölle aiheutuva vahinko korvataan julkisista varoista.

Keskeinen ja uudemmille Saksan Liittotasavallan osavaltioitten poliisilaille esikuvana ollut säännös sisältyy PrPVG 21 §:ään: »Zur Beseitigung einer bereits eingetretenen Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung oder zur Abwehr einer unmittelbar bevorstehenden polizeilichen Gefahr dürfen die Polizeibehörden, falls die Beseitigung der Störung oder die Abwehr der Gefahr auf andere Weise nicht möglich ist, Massnahmen auch gegen Personen treffen, die nach den §§ 18 bis 20 nicht polizeipflichtig sind. Die Massnahmen dürfen indessen nur getroffen und aufrechterhalten werden, soweit oder solange die Polizeibehörde nicht andere zur Beseitigung der Gefahr führende Massnahmen treffen kann.»

Lainkohdasta itsestään ilmenee vaatimus siitä, että vaaran poistaminen on muuten mahdotonta, samoin kuin se, että vaaran tulee olla välitön. Kirjallisuudessa on lisäksi esitetty näkökohtia siitä, ettei aivan mitätön vaara oikeuta puuttumaan kolmannen henkilön oikeuksiin, sekä huo-

³⁰ Ks. *Drews-Wacke* s. 247—264, *Götz* s. 88—93, *Nölle-Werner* s. 106—114, *Schumann* s. 63—77 ja *Voigt* s. 104—107 sekä *Schmidin* asiasta laatima väitöskirja *Der Notstand im Polizeirecht*.

³¹ »Das wäre in einem geordneten Staatswesen ein unerträglicher Zustand.» Näin *Drews-Wacke* s. 247.

mautettu muutoinkin tarpeellisuuskriteerin erityisesti tässä asettamista vaatimuksista. Sivulliseen kohdistuvan vallankäytön tulee sekä asiallisesti että laadullisesti olla mahdollisimman vähäistä.³²

Sivullisella on oikeus vahingonkorvaukseen. Myös tästä on jo pitkään aikaa sisältynyt säännöksiä kirjoitettuun oikeuteen.³³ Vahinko korvataan julkisista varoista. Korvauksen maksajalla on regressioikeus vaarasta vastuunalaista henkilöä kohtaan, mikäli sellainen pystytään osoittamaan.

Ylösjoen perustelut hänen omaksumalleen käsitykselle näyttävät ver-
raten kevyiltä. Hän viittaa ensinnäkin RL 16:19 §:ään, jossa hallinto-
alamaisille on asetettu velvollisuus ilmoittaa viranomaisille »hankkeissa
olevista» eräistä toisen hengelle tai terveydelle vaarallisista (sekä eräistä
muistakin) rikoksista. Tämä lainkohta ei koske poliisin toimintaa ensin-
kään, enkä ymmärrä, miten se voisi antaa poliisille valtaa. Toinen
Ylösjoen mainitsema lainkohta on [RL 44:2].³⁴ Nykyään tätä sään-
nöstä vastaa RL 21:13 (AsK 491/69); siinä on kysymys *pelastustoimen
laiminlyömiseksi* nimitetystä rikoksesta.³⁵ Ellei henkilö, joka tietää toisen
olevan »todellisessa hengenvaarassa», anna tälle sellaista apua, »minkä
hän saattamatta itseään tai ketään muuta vaaraan voi saada aikaan»,
hänet voidaan tuomita rangaistukseen. Tämän säännöksen nojalla lieenee
katsottava, että jokaisella on valta puuttua myös sivullisen oikeusase-
maan ja siis mm. käyttää hänen omaisuuttaan, kun joku toinen on
»todellisessa hengenvaarassa». Tähän ei liioin ole pelkästään valtaa,
vaan myös velvollisuus. Valta puuttua sivullisen omaisuuteen seuraa
nähdäkseni siitä, että nimenomaisena rajoituksena lainkohdassa on mai-
nittu vain itselle tai muulle henkilölle aiheutuva — siis henkilöön koh-
distuva — vaara.

RL 21:13 koskee luonnollisesti myös poliisimiehiä. Voidaan perustel-
lusti sanoa, että poliisimiehen laiminlyönti tässä suhteessa on suurempi
rikos, koska hänellä on auttamisvelvollisuus paitsi hallintoalamaisena

³² Ks. *Drews-Wacke* s. 250—254 ja *Götz* s. 89—90.

³³ Ks. *PrPVG* §§ 70—73 sekä *Drews-Wacke* s. 464—477.

³⁴ RL 44:2 on jo vanhastaan esiintynyt Suomen poliisioikeudellisessa kirjallisuudessa. *Merikoski* ja *Ahtee* ovat viitanneet siihen käsitellessään kysymystä vaaran objektihenkilön oikeusasemasta. Ks. *Merikoski—Modeen* s. 66 ja *Ahtee* s. 174—175 ja 220. Vrt. myös *Aarne Tarasti*, *Arv. V. Merikosken teoksesta* Luentoja huolto-oikeudesta, LM 1949 s. 79—80 sekä *sama*, *Huoltoapulain-säädäntö*, Helsinki 1956 s. 18—19.

³⁵ Ks. *Heinonen*, DL 1969 s. 351.

myös virkamiehenä. Mitä RL 21:13 §:stä ilmenevään toimivaltanormiin (valta puuttua sivullisen omaisuuteen ja henkilöön vaaraa aiheuttamatta) tulee, ei se nähdäkseni kuitenkaan ulotu poliisimiehen kohdalla pitemmälle kuin hallintoalamaisien kohdalla. Edellytyksenä on, että joku on *hengenvaarassa*. Säännös ei sen vuoksi kelpaa perusteluksi väitteelle poliisin vallasta puuttua sivullisen oikeuspiiriin yleensä aina, kun yleinen järjestys tai turvallisuus on vaarassa.³⁶ Ylösjoen vielä mainitsema PolL 13¹ § (jonka hän ilmoittaa »tärkeimmäksi» säännökseksi), ei — niin kuin toisessa yhteydessä olen yrittänyt osoittaa³⁷ — normeeraa poliisin toimivaltaa lainkaan. Se ei ymmärtääkseni liity esillä olevaan kysymykseen mitenkään.

Harkittaessa, missä määrin poliisilla on mahdollisuus käyttää sivulliseen henkilöön kohdistuvaa valtaa, on mielestäni *lähtökohta* poliisilain systematiikasta ilmenevä *kielto puuttua sivullisen oikeuspiiriin*. Poikkeukset on voitava perustella. Tässä suhteessa keskeisenä säännöksenä pitäisin PolL 23 §:ää. Sen vaikutusalue on verraten laaja. Kysymyk-

³⁶ RL 21:13 §:n ilmeinen ratio on legalisoida eräs arvostus: ihmishenki on siinä määrin arvokas, että toisilla yhteiskunnan jäsenillä on velvollisuus uhrata vähäisempiä etujaan. Keskenään on kuitenkin vertailtu tavallaan *vain äärimmäisyyksiä*: toisaalta ihmishenkeä, toisaalta pienempiä etuja, kun pelastajan velvollisuutena ei ole asettaa itseään minkäänlaiseen vaaraan.

Mielestäni RL 21:13 ei sisällä käskyvaltaa luovaa toimivaltanormia. RL 21:13 §:n tulkinnassa on kysymys vain siitä, mitä poliisimies itse (tai hallintoalamaiset) saa tehdä. Lainkohtaan sisältyvä toimivaltanormi koskee relaatiota *poliisimies/sivullinen* tai *hallintoalamainen/sivullinen*, ei sen sijaan relaatiota poliisimies/auttamaan velvollinen hallintoalamainen. Kysymys siitä, mitä poliisi viimeksi mainitussa suhteessa saa tehdä, ei ratkea RL 21:13 §:n nojalla, vaan sen mukaan, minkälainen poliisin käskyvalta on, kun hallintoalamainen laiminlyö velvollisuutensa, minkälainen poliisin valta käyttää voimakeinoja on tässä tapauksessa jne. Tässä suhteessa Ylösjoki, Poliisioikeus II s. 43 näyttää käsittäneen [RL 44:2 §:n] merkityksen väärin, kun hän käsittelee sitä — nähtävästi saksalaiseen oikeuteen nojautuen — nimenomaan käskyvallan perustavana normina. Vrt. *Drews-Wacke* s. 248—249, joka myös on mielestäni tässä suhteessa harhaan johtava. Aikaisemmassa saksalaisessa rikosoikeudessa RL 21:13 §:ää vastaava säännös oli siinä muodossa, että pelastustoimen laiminlyönti oli rangaistavaa vain, jos siihen syyllistyi poliisin kehotuksesta huolimatta. Tämä lienee johtanut ajattelemaan poliisin käskyvaltaa esillä olevassa asiassa. TLL 32 §, johon Ylösjoki myös viittaa (Poliisioikeus II s. 44 alav. 1), on konstruktioltaan samanlainen kuin RL 21:13. Siinäkin on kysymys hallintoalamaisien velvollisuudesta auttaa kanssaihmiään, ei sen sijaan siitä, mihin poliisi voi heidät pakottaa.

³⁷ Ks. *Sinialo*, SPL 1970 s. 43—45.

seen tulevat tosiseikat, jotka saattavat aikaansaada PolL 23 §:ään perustuvan vallan käytön, on formuloitu seuraavasti: 1) kun joku on joutunut kadoksiin sellaisissa olosuhteissa, että hänen voidaan olettaa olevan hengenvaarassa, sekä 2) milloin räjähdysten, tulvan, haaksirikon, liikenneonnettomuuden tai muun sellaisen tapahtuman vuoksi ihmisten henki, terveys tai omaisuus on joutunut vaaraan. Näistä ensimmäinen kohta liittyy läheisesti RL 21:13 §:ään. PolL 23 §:ssä ei tosin vaadita tietoa jonkun olemisesta »todellisessa hengenvaarassa». Toisessa kohdassa on merkittävänä rajoituksena lainkohdan rajoittuminen tapahtumiin, joita voidaan nimittää katastrofitilanteiksi. Näyttää ilmeiseltä, ettei tämä lainkohta ole sovellettavissa, milloin vaara aiheutuu jatkuvasta inhimillisestä käyttäytymisestä (vaaralliseksi luonnehdittu vankikarkuri, rikoksenteikijän kiinniotaminen, epäjärjestys huvitilaisuudessa, väkijoukon aikoma »kapina» jne.). Tällaisissa tapauksissa avun antaminen ei sitä paitsi usein voisi tapahtuakaan ilman, että asianomainen itse asettuisi »terveyden vaaraan».³⁸ PolL 23 § ei siten ole sovellettavissa aina, kun yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarannetaan. Jos tapahtuma sopii lainkohdan puitteisiin, auttamisvelvollisuus sen sijaan on pitkälle ulottuva, koska sellainen on myös toisten henkilöiden omaisuuden pelastamiseksi. Nimenomaan tässä suhteessa vaikuttavat velvollisuuden ulottuvuuteen kuitenkin edellä käsitellyt tarpeellisuus- ja kohtuuskriteerit, joten kovin vähäisten intressien vuoksi ei ulkopuolisia voida vaatia antamaan apuaan. Vaadittavien ponnistusten määrän tulee ymmärtääkseni muutenkin olla kohtuullisessa suhteessa pelastettavan omaisuuden arvoon.³⁹

³⁸ Rajoitus siitä, ettei tarvitse asettaa itseään tai muita hengen tai terveyden vaaraan, on varsin luonnollinen. Jos normeeraus olisi päinvastainen, johtaisi se ainoastaan siihen, että poliisi toista vaaraa poistaakseen aikaansaisi uudenlaisen vaaran. *Drews-Wacke* s. 254 huomauttaa tästä sattuvasti: »Die Polizei würde damit lediglich die ursprüngliche Gefahr durch eine neue Gefahr für Leben und Gesundheit eines an der ursprünglichen Gefahr gar nicht Beteiligten ersetzen, den Teufel also durch einen vielleicht noch viel schlimmeren Beelzebub austreiben.» Kuten edellä on käynyt ilmi, on samantapainen rajoitus myös RL 21:13 §:ssä (niin kuin oli myös aikaisemmassa RL 44:2 §:ssä).

³⁹ PolL 23¹ §:ssä on nimenomaan sanottu, ettei kukaan ole velvollinen antamaan enempää apua, kuin mitä voidaan olosuhteiden mukaan pitää kohtuullisena. Tällä lienee lähinnä tarkoitettu verrata henkilön asemaa toisiin henkilöihin. Ei ole kohtuullista vaatia apua esim. kadonneen henkilön etsimisessä jatkuvasti samoilta henkilöiltä, jos käytettävissä on muitakin. Toiselle etsintään lähteminen voi yleensäkin tuottaa huomattavasti enemmän hankaluutta kuin toiselle.

Edellä sanotun perusteella tulen näin ollen sellaiseen tulokseen, ettei meillä ole lainsäädännöstä johdettavissa yleistä valtaa puuttua vaaran torjumiseksi sivullisen henkilön oikeusasemaan. Käsitykseni on siten toinen kuin Ylösjoen.⁴⁰ Poliisin on voitava osoittaa toimivallan luova normi.

Verrattaessa lopuksi toisaalta vaaran objektihenkilön, toisaalta sivullisen henkilön oikeusasemaa edellä selostetun lainsäädännön valossa voidaan panna merkille seuraava ero. Objektihenkilöllä on oikeus itse disponoida omaisuudestaan. Poliisi ei saa estää henkilöä tuhoamasta vaikka huomattaviakin omaisuusarvoja. Jos sen sijaan omaisuutta PolL 23 §:ssä mainittujen ja niiden kaltaisten tapahtumien seurauksena on vaarassa, sivulliset ovat (määrätyissä rajoissa) velvollisia osallistumaan sen pelastamiseen ja poliisilla on tämän toteuttamiseksi jossakin määrin toimivaltaa. Vastoin asianomaisen kieltoa ei, jos hänellä on omaisuuteen täysi määräamisvalta, tällaista velvollisuutta ole. Tämä seuraa PolL 19 §:n 2 mom:n 2 virkkeestä ilmenevästä periaatteesta.

PolL 19 §:n 2 mom:n 2 virke on sovellettavissa riippumatta siitä, mikä vaaran on aiheuttanut. PolL 23 § sen sijaan rajoittuu katastro-

⁴⁰ Aikaisemmin sanotun lisäksi voidaan omaksumani mielipiteen tueksi viitata siihen, että sivullisen oikeus vahingonkorvauksen saamiseen on meillä täysin järjestämättä. Jos omaksutaan poliisioikeudellista pakkotilaa vastaava säännöstö (vrt. edellä s. 198), on myös välttämätöntä järjestää sivulliselle oikeus saada korvaus julkisista varoista esim. hänen omaisuudelleen aiheutuneesta vahingosta. Näin on poliisilaissa tehtykin PolL 23 §:ssä säänneltyjen yksittäistapausten osalta. Ks. PolL 24—25 §. Ei voitane puolustaa sellaista käsitystä, että kolmannen henkilön oikeusasemaan saadaan tarvittaessa puuttua, mutta hänen oikeutensa korvaukseen jää sen varaan, mitä poliisioikeudellisesti vastuunalaiselta henkilöltä mahdollisesti saadaan perityksi.

Uusittaessa vuonna 1967 RL 3:8 §:n säännökset säädettiin myös erillinen L virkatointa suoritettaessa aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta eräissä tapauksissa (AsK 626/67). Tässä laissa on kuitenkin kysymys yksinomaan poliisimiehelle tai muulle virkamiehelle syntyneen vahingon korvaamisesta. Hallituksen esityksessä (N:o 67/1966 vp. s. 8—9) on lakia lähemmin motivoitu. Missään vaiheessa tämän lain säätämisen yhteydessä ei liene harkittukaan mahdollisuutta järjestää sivulliselle henkilölle oikeutta korvauksen saamiseen. Kuka esim. korvaa vahingon, jos poliisimiehet ottaessaan kiinni vaarallista rikoksen tekijää joutuvat murtautumaan sivullisen omistamaan taloon ja aiheuttavat siellä kenties huomattavaakin vahinkoa? — Vrt. vielä PolL 281 §, jossa tosin säädetään tutkinnan toimittamisesta sellaisessa tapauksessa, että omaisuutta on poliisin virkatoimen yhteydessä vahingoittunut, mutta ei mitään siitä, kenen kärsittäväksi vahinko eri tapauksissa jää.

fitapauksiin. Milloin kysymys on »todellisesta hengenvaarasta» (RL 21:13), on poliisilla määrätynlaajuinen toimivalta vaaran syistä riippumatta.

Vaatus vaaran konkreettisuudesta on kenties PoL 23 §:n kohdalla pienempi kuin PoL 19 §:n 2 mom:n 2 virkettä sovellettaessa. Tämä lainkohtien sanonnasta ilmenevä ero (»välitön vaara» jälkimmäisessä) on luonnollinen sen vuoksi, että PoL 23 § tarkoittaa toimintaa objektihenkilön suostumuksen mukaisesti (ellei sitä tiedetä, sellainen kuitenkin oletetaan ja toimitaan hänen auttamisekseen). PoL 19 § 2 mom:n 2 virkkeen mukainen toiminta taas tapahtuu vastoin objektihenkilön tahtoa.⁴¹

4. Hallintoalamaiselle luotu immunitetti

a. Yleisiä näkökohtia

Termin *immunitetti* käyttäminen tässä yhteydessä perustuu *Hohfeldin* ajatuksiin.¹ Poliisilla joko on valta (*power*) kohdistaa hallintoalamaiseen tietty toimenpide tai sillä ei ole tällaista valtaa (*disability*). Edellisessä tapauksessa poliisin valtaa vastaa hallintoalamaisen velvollisuus alistua vallan käyttöön (*liability*), jälkimmäisessä taas hänen oikeusasemaansa kuvataan sanalla *immunity*. Hallintoalamaisen immunitetista voidaan puhua vain jotakin määrättyä vallankäytön muotoa ajatellen. Joltakin osalta hänen asemansa on sellainen, ettei poliisi saa puuttua siihen.²

⁴¹ Rikoslakiin sisältyvät yleiset säännökset hätävarjelusta ja pakkotilasta lisäävät jossakin määrin poliisin mahdollisuuksia puuttua kolmannen henkilön oikeusasemaan. Näitä säännöstöjä ei kuitenkaan voida varsinaisesti pitää poliisin toimivaltaa koskevinä.

¹ Ks. edellä s. 60. *Makkonen*, Kunnallinen säädösvalta s. 144—151 puhuu vastaavanlaisessa yhteydessä immunitetista ja immunitettiperiaateista, tarkoittaen tosin vain perustuslain tasolla luotua immunitettia.

² Tässä on kysymys yksinomaan normaalitapauksista, kenen tahansa hallintoalamaisen asemasta suhteessa poliisiin. Esim. diplomaattiedustajien asema poikkeaa tästä; aivan totaalinen on tuskin kuitenkaan heidänkään immunitetinsä suhteessa poliisiin. Diplomaattioikeuden alalla immunitetti käännettäneen yleensä termein *henkilökohtainen koskemattomuus* ja edustustojen ym. *loukkaamattomuus*. Ks. esim. diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 4/70) 22 ja 29 artikla.

Immunitetti on seuraus siitä, ettei toimivaltanormia ole. Näin voidaan sanoa lähdeittäessä tässä teoksessa hyväksytystä perusnäkemyksestä, ettei poliisilla ole valtaa ilman sitä luovaa normia. Normeeraamattomassa tilanteessa hallintoalamaisella on immunitetti.³

Tässä esitysjaksossa käsitellään kuitenkin yksinomaan tilanteita, jolloin hallintoalamaiselle on nimenomaan luotu immunitetti (tai ainakin voidaan perustellusti kysyä, onko näin tapahtunut). Kun tällainen säännös on voimassa, on oikeudellinen tilanne juridisesti komplisoidumpi. Jos jotakin määrättyä tapahtumaa silmällä pitäen on voimassa ainoastaan poliisin toimivaltaa koskeva säännös, voidaan poliisin valtaa punnita yksinomaan sen valossa. *Jos taas hallintoalamaiselle muussa yhteydessä on annettu oikeus toimia määrätyllä tavalla, on poliisille toimivallan luovaa normia verrattava näin syntyneeseen sallivaan normiin.* Käytännössä joudutaan tällöin ratkaisemaan, miten pitkälle kummankin vaikutus ulottuu; joudutaan toisin sanoen tulkitsemaan niitä vastakkain. Ei ole mahdollista, että jokin toiminta oloissa x olisi samanaikaisesti sekä sallittua että kiellettyä.

Ensi näkemältä tällainen problematiikka saattaa näyttää oudolta. Se on kuitenkin poliisihallinnolle luonteenomainen. Selityksenä ilmiölle on, että avainkäsite poliisin toimivaltaa määriteltäessä — yleinen järjestys ja turvallisuus — on niin laaja-alainen, että se ulottuu lähes kaikkiin julkisiin elämäntoimintoihin. Mikä tahansa toiminta saattaa periaatteessa olla eli se saatetaan tulkita yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vastaiseksi.⁴

Kun jokin toiminta näyttää olevan sekä sallittua että kiellettyä, on poliisilla seuraavat tulkintavaihtoehdot:

1) toiminta on sallittu myös juuri sen aktuaalisessa ilmenemismuodossa ja silloin vallitsevissa ulkonaisissa oloissa tai

³ Edellisessä alajaksossa kuvattua kolmannen henkilön oikeusasemaa voidaan siten nimittää immunitetiksi. Se ei vallitse sen vuoksi, että hänen immunitetistaan olisi säädetty, vaan sen vuoksi, että toimivaltanormit luovat (pääsääntöisesti) vallan vain relaatiossa poliisi/vaarasta vastuunalainen henkilö.

⁴ Muualla hallinnossa lienee leimattava epäonnistuneen normeerauksen tulokseksi tilanne, jossa kaksi säännöstä näyttää olevan ristiriidassa keskenään. Poliisihallinnossa tällainen arviointi ei yleensä ole oikeutettu, vaan asetelma seuraa poliisin toiminnan erityisluonteesta.

2) toiminta ei ole sallittu sellaisessa ilmenemismuodossa tai sellaisissa ulkonaisissa oloissa.

*Asian ydin on, että sallivassa säännöksessä voidaan sallittua käyttäytymistä kuvailla vain puutteellisesti.*⁵ Saattaa olla, että toiminta on sallittu vain sellaisin edellytyksin, ettei siitä aiheudu vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle (vaikkei tätä edellytystä olisi missään nimenomaisesti ilmaistukaan). Niin ikään toiminta on voitu sallia vain määrättyissä (normaaleissa) oloissa, ja lausumattomana edellytyksenä on, että lupa ei ulotu oloihin *x*. Toisaalta on myös mahdollista, että tietty toiminta on tarkoitettu sallia kaikissa mahdollisissa oloissa (esim. painotuotteen julkaiseminen »kenenkään sitä ennakolta estämättä»)⁶.

Vastakkaiset (sallivat ja kieltävät) normit saattavat olla normihierarkkisesti samalla tai eri tasolla. Tämä on eräs tulkinnassa huomioon otettava näkökohta, mutta ongelma ei rajoitu kysymykseen HM:n perusoikeudet / poliisin toimivaltaa koskevat normit. Jos toinen normi sisältyy asetukseen tai sitä alemmanasteiseen säädökseen, on otettava huomioon HM 92² §:n nimenomainen säännös siitä, ettei lainvastaista alemmanasteista säännöstä saa soveltaa. Perustuslain ja tavallisessa järjestyksessä säädetyin lain välillä on periaatteessa samanlainen hierarkkinen ero, mutta on kysymyksenalaista, missä määrin toimiva orgaani voi harjoittaa lain perustuslainmukaisuuden kontrollia.

b. Perustuslakia alemmanasteisella säännöksellä luotu immunitetti

Vaarojen torjuminen ei ole ainoa yhteiskunnan asettama tavoite. Useasti sanotaan, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on tärkein tai ainakin varsin tärkeä intressi, jonka hyväksi muiden intressien on väistyttävä. Kun yleinen järjestys ja turvallisuus ymmärretään suppeasti (hengenvaara, vakavat järjestyshäiriöt), kannanotto on

⁵ Sama pitää paikkansa poliisille toimivaltaa luovien säännösten osalta sikäli, että merkityssisällön antaminen termikompleksille yleinen järjestys ja turvallisuus on vaikeaa.

⁶ Ks. HM 10 § ja PainoL 1 § sekä s. 209—210 selostettava tapahtumasarja. Tekstissä ei ole tarkoitettu ottaa kantaa HM 10 §:n tulkintaan, vaan on esitetty julkaiseminen esimerkkinä toiminnasta, joka *saattaa* olla kaikissa oloissa oikeusjärjestyksen mukaan sallittu.

helposti hyväksyttävissä. Ellei yhteiskunnassa säily järjestys, eivät muutaakaan elämäntoiminnot ole mahdollisia. Tämä pitää kuitenkin paikkansa vain tiettyyn »järjestyksen määrään» saakka. Hieman paradoksaalisesti voidaan sanoa, että jos yhteiskunnassa huolehditaan ainoastaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä, ei normaali elämä myöskään ole mahdollista. Termikompleksin yleinen järjestys ja turvallisuus merkityssisältö on niin laaja, että yhteiskunta monesti hyväksyy käyttäytymisen, joka aiheuttaa vaaraa ja jota taustastaan irroitettuna olisi pidettävä poliisilain vastaisena. Jos tällainen käyttäytyminen on katsottava toisaalla oikeusjärjestyksessä hyväksytyksi, ei poliisi poliisilakia soveltaessaan voi tulkita sitä tämän lain vastaiseksi. Poliisilaki ei siis käsitykseni mukaan ole tässä suhteessa primäärinen, vaan sekundäärinen. Tämän voidaan sanoa seuraavan »asian luonnosta».

Ellei ajatella kansalaisten perusoikeuksia, tulee kysymys useimpien esille elinkeinotoiminnan yhteydessä.⁷ Elinkeinot, joissa voidaan ennakoida normaalia suurempaa vaaraa, on yleensä säädetty luvanvaraisiksi.⁸ Vastakohtaan *toiminnan sallivat normit / poliisilain kieltonormit* ei sinänsä vaikuta, vaaditaanko jonkin elinkeinon harjoittamiseen lupa. Myös siinä tapauksessa, että toiminta perustuu pelkästään esim. jonkin asetuksen säännökseen, voidaan joutua tulkitsemaan, onko toiminta konkreettisesti ilmenemismuodossaan sallittua vai poliisilain mukaan kiellettyä.

Elinkeinoluvan antaminen ei ymmärtääkseni voi vahvistaa hallintoalamaisen oikeusasemaa sillä tavoin, että hänen elinkeinotoimintaansa voitaisiin sen jälkeen puuttua ainoastaan peruuttamalla lupa tai muuten säädetyssä nimenomaisessa järjestyksessä syrjäyttämällä luvan oikeusvaihtokukset. Joskin viranomaisten välisen toimivaltajaon huomioon ottaen on välttämätöntä, että kysymys luvan voimassaolosta ja ulottuvuudesta saatetaan siitä päättävän viranomaisen harkittavaksi, voi poliisi ainakin äärimmäisissä tapauksissa pelkästään PolL 19¹ §:n nojalla keskeyttää

⁷ Toisaalta myös vapaa-ajan vieton yhteydessä hyväksytään jossakin määrin vaarallisia toimintoja. Ks. HuviA 6 §, jossa luetellaan eräitä tilaisuuksia (mm. lento- ja laskuvarjohyppäys sekä moottoriajoneuvojen nopeuskilpailu), joissa »voi aiheutua henkilöön tai omaisuuteen kohdistuvaa vahingonvaaraa» ja joiden järjestäjien on sen vuoksi otettava vastuuvakuutus.

⁸ Ks. Uotila, Elinkeinolupa s. 28. Joka tapauksessa on ilmeistä, että huomattavan vaaran syntymismahdollisuus on eräs kriteeri harkittaessa, onko elinkeino jätettävä vapaaksi vai tehtävä luvanvaraiseksi. — Vrt. HuviA 1 § e *contrario* sekä HuviA 6 §.

elinkeinotoiminnan. Edellytyksenä tällöin on, että vaara on kasvanut »riittävän» suureksi, mikä siis merkitsee normaalisuuden selvää ylittämistä asianomaisella alalla. Viranomaisten välinen toimivallan jako edellyttäneen yleensä lisäksi, että toimenpide on katsottava niin kiireelliseksi, etteivät alan erityisviranomaiset kykene »tarpeeksi» nopeaan toimintaan.⁹

Säännösten normihierarkkinen eritasoisuus voi herättää kysymyksen, miten on mahdollista, että asetuksin tai asetukseen perustuvalla hallintoluvalla voidaan sallia toiminta, joka »oikeastaan» eli taustastaan irroitettuna olisi arvosteltava poliisilain mukaan yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vastaiseksi. Eikö tällaisesta menettelystä seuraisi, että poliisilla HM 92² §:n nimenomainen säännös huomioon ottaen olisi valta (ja velvollisuus) menetellä, ikään kuin asetusta tai hallintolupaa ei olisi-kaan? Asia ei ole näin suoraviivaisesti ratkaistavissa, koska myös poliisilain omaksumaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteeseen kuuluu eräänlainen normaalisuuden aines. Jonkinlainen — elämän- alalta toiseen asteeltaan vaihteleva — vaara joudutaan hyväksymään, ja tätä reaalista taustaa vastaan se on katsottava myös poliisilaissa hyväksytyksi.¹⁰ Termikompleksia yleinen järjestys ja turvallisuus ei siten pidä tässäkin laissa ymmärtää liian ehdottomana.

Hallintoalamaiselle luotu immuniteetti harjoittaa elinkeinotoimintaa vaikuttaa poliisioikeudellisesti vastuunalaisen henkilön »valintaan». Niin kauan kuin vain elinkeinon harjoittajaa voitaisiin, ellei hänellä olisi immuniteettia, pitää vaarasta vastuunalaisena, ei poliisilla ole valtaa toimia ensinkään. Saattaa kuitenkin olla niin, että tilanne, jota poliisi pitää poliisilain vastaisena, syntyy useiden tekijöiden yhteisvaikutuksesta siten, että immuniteetin omaava henkilö on sen alkuunpanijana, mutta tilanteen muotoutumiseen vaikuttavat toisetkin subjektit. *Drews-Wacke*

⁹ Normaalisuus, tarpeeksi nopea jne. näyttävät olevan välttämättömiä ilmiä suja puhuttaessa poliisioikeudellisesta vaarasta. Ks. viranomaisten keskeisestä toimivallan jaosta myös seuraava esitysjakso (V/5). — *Uotila*, Elinkeinolupa s. 204 lausuu hallinnon lainalaisuuden periaatteesta seuraavan, että elinkeinoluvan peruuttamista edeltäviin »väliaikaistoimenpiteisiin» saadaan ryhtyä ainoastaan »sellaisissa tapauksissa, joissa laki tai asetus niihin valtuuttavat». Hän toteaa myös, että useimpien elinkeinojen kohdalla tällaiset säännökset puuttuvat. *Uotila* lienee kuitenkin pitänyt silmällä pelkästään sellaisia valvontaviranomaisten muo- dollisia toimenpiteitä, jotka edeltävät luvan peruuttamista. Tältä kannalta hänen mielipiteensä tuntuu hyvin perustellulta. Poliisin toimivaltaa yleisen järjestyk- sen ja turvallisuuden voimassa pitämiseksi ei *Uotila* sen sijaan liene ajatellut. Sekin on lakiin perustuva, joten »hallinnon lainalaisuuden periaate» ei voi herät- tää tässä epäilyksiä.

¹⁰ *Drews-Wacke* s. 224 sanoo perustellessaan, miksi hautausmaista aiheu- tuvia epäkohtia ei voitu pitää poliisioikeudellisena vaarana, sattuvasti: »Friedhöfe muss es geben».

(s. 226) esittää tästä esimerkkinä ravintolan, jossa saadun luvan perusteella esitetään musiikkia, mikä taas saa kadulla kulkevat pysähtymään. Jos tästä aiheutuu häiriötä (vaaraa), ei toimenpiteitä saa kohdistaa ravintoloitsijaan, vaan ohikulkijoihin.¹¹ Esillä olleisiin kysymyksiin liittyy vaikeita käytännön ongelmia, jotka voidaan »ratkaista» vain ao. alan spesiaalisäännökset huomioon ottamalla.

c. Kansalaisten perusoikeudet

Verrattaessa kansalaisten perusoikeuksia poliisin toimivaltaan on kysymys rakenteellisesti samanlaisesta tilanteesta, kuin mitä edellä on selostettu. Erityistä väriä perusoikeuksiin liittyville probleemoille antaa hallintoviranomaisilta puuttuva mahdollisuus eduskuntalakiin sisältyvien säännösten perustuslainmukaisuuden tutkimiseen. Tämän näkökohdan kategorinen omaksuminen on johtanut siihen, että perusoikeuksien merkitys on jäänyt käytännössä ehkä odottamattoman pieneksi. *Ollaan paradoksaalisessa tilanteessa, jossa teoriassa tunnustetaan perusoikeuksien prioriteetti, mutta käytännössä sovelletaan lakia — perusoikeuksiin huomiota kiinnittämättä.*

Edellä sanottu ilmenee siitä, että on erittäin vähän ratkaisuja, joissa perusteeksi olisi nimenomaan asetettu jokin hallitusmuotoon sisältyvä perusoikeus.¹² Seuraavassa tarkastellaan problematiikan valaisemiseksi niistä kahta.

¹¹ Ainoana poikkeuksena tällaisesta asennoitumisesta vaarasta vastuunalaista henkilöä etsittäessä *Drews-Wacke* (s. 227) esittää sen, että asianomainen liikkeenharjoittaja nimenomaan pyrkii aikaansaamaan väenkokouksen näyteikkunansa taakse (liikkuvat mainosnuket, naisten kampaaminen näyteikkunassa). Silloin häntä itseään on pidettävä vaaran aikaansaajana. Näyttää kysymyksenalaiselta, voidaanko tällaista kannanottoa perustella Suomessa juuri näin. Perustelu merkitsee subjektiivisen elementin mukaan tuomista poliisioikeudellisen vaaran olemassaoloa arvosteltaessa. Kysymys on silloin siitä, mitä asianomainen on tahtonut. Tällaisilla seikoilla ei periaatteessa ole poliisioikeudessa merkitystä. Eri asia on, että samantapaiseen lopputulokseen voitaisiin päätyä harmitsemalla, kuuluiko harjoitettu mainonnan muoto luvan tai muutoin normin mukaisen elinkeinotoiminnan piiriin.

¹² Tähän seikkaan on meillä kiinnitetty huomiota aikaisemminkin. Ks. *Paavo Kastari*, Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet, Porvoo 1969 s. 281—282 ja *sama*, Valtiosääntöoikeuden ja sen tutkimisen erikoisluonteesta, LM 1956 s. 785—786 sekä EOA:n ratkaisujen osalta *Mikael Hidén*, Eduskunnan oikeusasiamies, Vammala 1970 s. 303.

EOA 1930 s. 21¹³

Eduskunnalle heinäkuun 1. päivänä 1930 antamassaan ilmoituksessa eräästä valtakunnan hallintoa koskevasta toimenpiteestä valtionneuvosto saattoi eduskunnan tietoon kommunististen sanomalehtien julkaisemista koskevat määräyksensä. Ilmoituksessa selostettiin aluksi samana vuonna Vaasassa tapahtunutta Työn Ääni -nimisen sanomalehden kirjapainon rikkomista ja sitä seurannutta oikeudenkäyntiä, jossa järjestystä ei ollut pystytty ylläpitämään. Muun muassa kirjapainoyhtiön asianajaja, kansanedustaja Asser Salo oli riistetty viranomaisten käsistä ja häntä oli kuljetettu eri puolilla Pohjanmaata. Valtioneuvosto oli sittemmin saanut tietää, että »laajat piirit maakunnan väestöä» Vaasan, Oulun ja Kuopion ympärillä olivat varustautuneet siihen, että näissä kaupungeissa estettäisiin väkivaltaisesti kommunististen sanomalehtien ilmestyminen. Kun kysymyksessä olivat valtioneuvoston käsityksen mukaan siksi valtavat joukot, että väkivaltaa olisi ollut mahdoton poliisivoimin estää, valtioneuvosto oli valtuuttanut Vaasan, Oulun, Uudenmaan ja Kuopion läänien maaherrat siinä tapauksessa, ettei muilla keinoin olisi mahdollista ylläpitää järjestystä, estämään lääneissään olevat kommunististen lehtien kirjapainot toistaiseksi painattamasta ja julkaisemasta kommunistishenkisiä sanomalehtiä ja muita määräaikaista julkaisuja. Kaikki mainitut maaherrat olivatkin antaneet sanotunlaisen kiellon.

Eduskunnan oikeusasiamies (*Hugo Lilius*) oli ennen valtioneuvoston edellä mainitun ilmoituksen antamista tehnyt valtioneuvostolle asiasta »esityksen», jonka aiheena oli SisM:n Vaasan läänin maaherralle 11. 6. 1930 lähettämä kirje, jossa maaherraa edellä mainituin perustein kehoitettiin ennen muuta huolehtimaan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä läänissään ja sen vuoksi »välttämättömän tarpeen vaatiessa» poliisitoimenpitein estämään Työn Äänen painattaminen. Lehti oli tuomioistuimen päätöksellä PainoL 37 §:n nojalla lakkautettu 16. 6. 1930 saakka. EOA katsoi, ettei sanotulla maaherralle annetulla kehotuksella, kun otettiin huomioon PainoL 1 §:n ja HM 10 §:n säännökset, joiden mukaan Suomen kansalaisilla oli oikeus painokirjoituksen julkaisemiseen julkisen viranomaisen saamatta sitä ennakolta estää, ollut lain tukea. Kun kehoitus siten EOA:n käsityksen mukaan oli sekä perustuslain että painovapauslain vastainen, hän katsoi olevansa velvollinen jotosääntönsä 4 §:n nojalla tekemään siitä valtioneuvostolle huomautuksen.

Alussa mainitussa ilmoituksessaan eduskunnalle valtioneuvosto ilmoittikin olleensa tietoinen, ettei sen toimenpiteelle ollut »suoranaista tukea voimassa olevassa laissa». Kun valtioneuvosto kuitenkin enemmän epäjärjestyksen välttämiseksi katsoi olleensa velvollinen ryhtymään toimen-

¹³ EOA:n kertomus toiminnastaan vuodelta 1930 s. 21, Asiak. IV, 1932 vp. — Hallituksen eduskunnalle ao. asiasta antamasta ilmoituksesta ja siitä eduskunnassa käydystä keskustelusta ks. Ptk. s. 934—937 ja 958—992, 1930 vp.

piteeseen, se edellytti, että eduskunta hyväksyisi menettelyn, niin kuin sitten tapahtuikin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kielteinen kanta oli ilmeisesti oikea. Valtioneuvoston toimenpiteitten kohteena vaaratilanteessa oli väärä osapuoli. Hallituksen tehtävänä olisi ollut torjua väkivallanteot kääntymällä sellaisia aikovia vastaan eikä estää vähemmistönä olevia ja vähäisemmällä voimalla varustettuja käyttämästä heille laissa taattuja oikeuksia. Elleivät poliisivoimat tähän riittäneet, olisi valtioneuvoston — jos asiaa edelleen tarkastellaan puhtaasti juridisesta näkökulmasta — pitänyt turvautua puolustusvoimien apuun.¹⁴ Tällaista äärimmäistä menettelyä ei hallitus kuitenkaan pitänyt mahdollisena.¹⁵

Esimerkki osoittaa valaisevasti, miten kysymys poliisin vallasta kriisitilanteissa (tai hallituksen toimivallasta yleensä) kasvaa helposti yli juridisten puitteiden. Valtioneuvoston toiminta saattoi v. 1930 olla tarkoituksenmukainen kriisin ratkaisemiseksi helpoimmalla tavalla, vaikka joidenkin hallintoalamaisten oikeuksia siten loukattiinkin.¹⁶

¹⁴ Ks. *J sotaväen kutsumisesta antamaan virka-apua ja siitä mitä silloin on varteenotettava* 20.1.1896. Tämän säädöksen 1 §:ssä on mainittu sellainen tilanne, josta v. 1930 oli kysymys.

¹⁵ Sisäasiainministeri *Linturi* lausui eduskunnassa 2.7.1930 (Ptk. s. 960): »Kansalaissodan vaaraa ei ole oikeutta synnyttää silloin, kun riitaa ei ole itse asiasta, vaan ainoastaan keinoista ja menettelytavoista. ... Onhan täysin mahdoton sellainen ajatuskin, että kommunistista sanomalehteä painatettaisiin pysyväin poliisi- tai sotilasvartiostojen turvin (Naurua eduskunnasta), lisäksi vielä sellaista lehteä, joka juuri oli ollut rikollisen kirjoituksen johdosta pitkäksi aikaa lakkautettuna. ... Ellei meillä poliisi voi nojata kansalaisten yleiseen kannatukseen, on se avuton. Sotaväen käyttäminen aatteellisia kansanliikkeitä vastaan on äärimmäisen arveluttava asia.»

¹⁶ Valtioneuvoston taholta yritettiin todistella toimenpiteen laillisuutta eräänlaisen yleisen oikeusperiaatteen pohjalta (valtion oikeus itsesuojeluun). Ks. 1930 vp. Ptk. s. 935 (VN:n ilmoitus eduskunnalle); s. 941 (oikeusministeri *Kaila* Tasavallan suojelulain käsittelyn yhteydessä) ja s. 961 (sisäasiainministeri *Linturi*). Vrt. myös ed. *Haatajan* puheenvuoro s. 970—974 ja 990 sekä ed. *Voionmaa* s. 976—977 ja ed. *Schauman* s. 989.

Valtioneuvosto oli tuolloin sikäli juridisesti arvioiden vaikeammassa asemassa kuin nykyään, ettei sotatilalakia (303/30) ollut vielä annettu. SotatilaL 1 §:n mukaan on valtion julistaminen sotatilaan mahdollista myös »kapinan» aikana. Kun tämä on tapahtunut, voidaan asetuksin määrätä painotuotteiden valvonnasta, jota paitsi valtioneuvosto voi ryhtyä »muihin tarpeellisiin toimenpiteisiin» yleiselle turvallisuudelle haitallisten lausuntojen levittämisen ehkäisemiseksi (SotatilaL 7 §).

OKa 1949 s. 35—36¹⁷

Kemissä sattuneiden vakavien levottomuuksien yhteydessä (ks. myös s. 33—34) Lapin lääninhallitus kielsi 1937 LHA 14 §:n nojalla toistaiseksi »kaikenlaisten väenkokousten pitämisen Kemien kaupungissa» 5.000 vmk:n sakon uhalla.¹⁸ Neljä päivää myöhemmin LH peruutti päätöksen.

OKa (Toivo Tarjanne) lausui, että lääninhallituksella sanotun asetuksen kohdan mukaan oli valta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi antaa tarpeelliseksi katsomiaan »poliisimääräyksiä» ja että tilanne Kemissä oli ilmeisesti ollut erittäin rauhaton ja järjestyksen ylläpitäminen sen vuoksi vaatinut poikkeuksellisen voimakkaita toimenpiteitä. »Yleisistä kokouksista annetun lain mukaan poliisiviranomaisilla myöskin on oikeus antaa yleisiä, yleisellä paikalla taivasalla pidettäviä kokouksia varten määräyksiä yleisen turvallisuuden varalta, eikä sanotulla lailla ole poliisiviranomaisilta otettu pois sitä oikeutta, joka heillä muuten laillisella perusteella on tarpeellisten määräysten antamiseen, jotta suuret kokoukset eivät saisi asettua esim. valtakadulle estämään yleistä liikennettä tai muutoin aikaansaamaan yleisen järjestyksen häiriötä».¹⁹ Kun po. asetuksen kohdan ei kuitenkaan voitu katsoa antavan lääninhallitukselle oikeutta kieltää mitään, mihin lainsäädännöksen nojalla oli nimenomainen oikeus, ja lääninhallituksen päätös oli ristiriidassa yleisistä kokouksista annetun lain kanssa, OKa kehotti nostamaan syytteet ao. virkamiehiä vastaan Vaasan HO:ssa.

HO tuomitsi asianomaiset varomattomuudesta tehdystä virkavirheestä rangaistukseen. Tässä yhteydessä mielenkiintoinen perustelujen osa kuului seuraavasti: »Kun sanotussa asetuksenkohdassa lääninhallitukselle myönnetty valta antaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeelliseksi katsottuja poliisimääräyksiä ei kuitenkaan voinut sisältää lääninhallitukselle valtuutta päätöksessä mainituin tavoin rajoittaa sitä oikeutta kokoontua edeltäpäin lupaa hankkimatta keskustelemaan yleisistä asioista tai muussa luvallisessa tarkoituksessa, mistä säädettiin hallitusmuodon 10 §:ssä ja yleisistä kokouksista 20/2 1907 annetussa laissa, ja lääninhallitus antamalla kerrotun päätöksen siis oli menettelyt virheellisesti, ...»

¹⁷ OKa:n kertomus vuodelta 1949 s. 35—36, Asiak. IV, 1950 vp. Asiassa annettiin sittemmin korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 1952 II 74. Tapausta ovat kommentoineet ainakin Ylösjoiki, PM 1965 s. 332, Kuusimäki, SPL 1969 s. 198—199 ja Joustie, LM 1970 s. 371.

¹⁸ LH:n päätöksessä ei ole mainittu, minkä momentin nojalla päätös annettiin. Sen on kuitenkin täytynyt tapahtua 14 §:n 3 momentin nojalla, joka oli sisällöltään aivan samanlainen kuin LHA 133 §. Kysymys oli siis poliisisäädännösten antamisesta.

¹⁹ Ks. Ståhlberg, Sisäasiain hallinto s. 151, josta OKa:n mainitsema esimerkki ilmeisesti on otettu.

KKO katsoi asianomaisten »tosin menetelleen HO:n päätöksessä mainituin tavoin, mutta koska heidän kerrottua menettelyään huomioon ottaen Kemissä silloin vallinneet olosuhteet ja muut jutussa ilmenneet asianhaarat ei voitu heille lukea syyksi virkavirheenä», KKO kumosi HO:n päätöksen ja hylkäsi syytteet.

Sekä OKa:n että HO:n päätöksen perusteluissa (edellä kursivoidut kohdat) kannattaa panna merkille, ettei 1937 LHA 14³ §:n sinänsä ole katsottu olevan ristiriidassa HM 10 §:n kanssa. Kysymys ei ole siitä, ettei HM 92² §:ssä mainitun periaatteen mukaisesti 1937 LHA 14³ §:ää olisi saanut soveltaa. Ongelmana on ollut, *miten* tätä asetuksen kohtaa on sovellettu. Tämä on mielestäni asian ydin: perusoikeuksilla on sallittu jotakin, poliisille toimivaltaa luovilla normeilla taas on hyvin yleisin ilmaisuin sallittu yksilön oikeusasemaan puuttuminen. Jälkimmäinen säännös ei välttämättä sanamuodostaan huolimatta ole perustuslain vastainen, mutta sitä voidaan soveltaa vain perustuslain puitteissa. Alemmanasteisen säännöksen on toisin sanoen jo alunperin katsottava sisältävän ne rajoitukset, jotka perustuslaki vaatii. Tämän vuoksi se sellaisenaan ei ole perustuslain vastainen.

Lienee erittäin harvinaista, että perustuslaki ja alemmantasoinen normi olisi sillä tavoin ristiriidassa, että HM 92² §:n soveltaminen olisi ilmeinen seuraus normeerauksesta.²⁰ Normaali kysymyksenasettelu on, salliiko perustuslaki sellaisen sovellutuksen, jonka viranomaisen on omaksumut tai aikoo omaksua. Mitä kriteerejä tätä kysymystä arvioitaessa olisi otettava huomioon?

Mitä merkitystä on ensinnäkin sillä seikalla, sisältyykö poliisille toimivaltaa luova normi eduskuntalakiin vai sitä alemmanasteiseen säädökseen? Olen edellä viitannut siihen, ettei tuomioistuimilla (tai muilla

²⁰ Lapin LH:n selostettu päätös oli tällä tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Sillä kiellettiin kokousten pitäminen, mihin — kuten OKa lausui — lainsäädännön nojalla oli nimenomainen oikeus. KKO:n kannanotto tapauksessa koskee pelkästään teon rangaistavuutta; perusteluissa ei sanota menettelyn olleen lainmukainen. Joustie, LM 1970 s. 371 huomauttaa sattuvasti KKO:n siirtyneen kysymyksenasettelussaan eri tasolle kuin HO. Vrt. myös Kuusimäki, SPL 1969 s. 199. Ylösjoki, PM 1965 s. 332 sen sijaan on ymmärtänyt KKO:n päätöksen toisin ja katsoo sen antavan tukea »poliisin yleisvaltuuden» olemassaololle. Ylösjoen mielestä poliisissäännöksiä (»poliisihoidollinen kielto») voitaisiin antaa vastoin selviä lain säännöksiä, jos riittävän voimakas intressi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseksi sitä edellyttää. Tätä mielipidettä en voi hyväksyä.

lakia soveltavilla orgaaneilla) katsota meillä olevan oikeutta harjoittaa eduskuntalakiin sisältyvien normien perustuslainmukaisuuden kontrollia.²¹ Eduskunnan sanotaan lopullisesti ratkaisevan lain perustuslainmukaisuuden. Seuraako tästä siis, että poliisin on sovellettava esim. poliisilakiin sisältyvää säännöstä huolehtimatta enää siitä, mitä kansalaisten perusoikeuksista on säädetty?

Tarkastelen aluksi, mitä myönteisen vastauksen omaksuminen merkitsisi. Se sisältäisi ensinnäkin sen, että perustuslain normit olisivat heikompia kuin ne, joista ilmenevät esim. tässä luvussa aikaisemmin käsitellyt tarpeellisuus- ja kohtuuskriteerit. Kun poliisi soveltaa jotakin toimivaltanormia, sen on otettava huomioon tarpeellisuus- ja kohtuuskriteerit, vaikkei näitä ole asianomaisessa positiiviseen suuntaan käyvässä toimivaltasäännöksessä mainittu. Sen sijaan se ei saisi (eikä sen siis myöskään pitäisi) ottaa huomioon rajoitusta, joka sisältyy perustuslakiin. Tämä on nähdäkseni kestämaton lopputulos, erityisesti vielä senkin vuoksi, että HM II lukuun on koottu hallintoalamaisen vapauspiirille tärkeimmiksi arvioidut oikeudet. Jos vastaus olisi myönteinen, se merkitsisi myös, että poliisilain säätäminen olisi merkinnyt aivan olennaista poliisin vallan lisääntymistä. Aikaisemmat varsin harvat toimivaltasäännökset olivat asetuksissa tai normihierarkkisesti sitäkin alemmalla tasolla. Niiden perustuslainmukaisuus oli siis kontrolloitavissa. Myönteinen kanta merkitsisi, että tämä kontrolloitavuus olisi nyt jäänyt pois ja LH:lla PolL 11 §:n mukaan olisi siis valta antaa esim. sellainen poliisisäädös, joka viimeksi mainitussa oikeustapauksessa todettiin perustuslain vastaiseksi.²² Tätä johtopäätöstä on nähdäkseni mahdoton hyväksyä. Poliisilain säätämisellä ei tällaista vallan lisäämistä missään vaiheessa tavoiteltu.

Mielestäni viimeistä edellisen kappaleen lopussa asetettuun kysymykseen on siis vastattava kielteisesti. *Poliisin on, vaikka se soveltaa edus-*

²¹ Ks. tästä *Jyränki*, LM 1968 s. 993—999 ja hänen mainitsemansa aikaisemmat auktorit sekä *Hidén*, JFT 1968 s. 459—487. Myös *Hidénin* artikkeli sisältää s. 473 laajan kirjallisuusviittauksen. Meillä ei toisin sanoen ole katsottu tältä osin olevan mahdollisuutta jälkikäteiseen konkreettiseen normikontrolliin.

²² Voitaisiin sanoa, että tekstissä oleva johtopäätös on virheellinen, koska itse poliisisäädös — ei sen sijaan PolL 11 § — olisi perustuslain vastainen ja vain poliisisäädöksen soveltaminen olisi siis kielletty. Juuri tätä tekstissä koetetaan osoittaa: soveltaminen ei saa olla perustuslain vastaista, vaikka sovellutus perustuisikin eduskuntalain säännökseen. Ks. myös *Hidén*, JFT 1968 s. 464—465.

kuntalakiin sisältyvää toimivaltasäännöstä, otettava huomioon kansalaisten perusoikeudet.

Tämä ei merkitse sitä, että poliisi silloin harjoittaisi lakien jälkikäteistä perustuslainmukaisuuden kontrollia. Sen on ainoastaan varottava antamasta lainkohdalle perustuslain vastaista tulkintaa eli ylittämästä sitä valtaa, joka poliisille eduskunnassa on luotu. Eduskuntalain antama näennäinen toimivalta voi tässäkin suhteessa olla todellista valtaa suurempi. Mitä joustavammin ilmaisuin vallan luova säännös on kirjoitettu, sitä suuremmassa määrin perusoikeudet saattavat vaikuttaa sovellutustasolla. Mitä yksityiskohtaisempi säännös on, sen pienempi on perusoikeuksien vaikutusmahdollisuus. Tämä seuraa siitä, ettei poliisi meillä yleisesti omaksutun käsityksen mukaan saa arvostella itse lainkohdan perustuslainmukaisuutta. Jos lainkohta on hyvin yksiselitteinen, perusoikeuksien huomioon ottaminen on vaikeaa.²³

Vastaavasti voitaneen todeta, että mitä selvempi (yksityiskohtaisempi, »nimenomaisempi») HM:n perusoikeussäännös on, sitä suurempi merkitys sillä käytännössä on.²⁴

²³ Äärimmilleen vietynä tällainen kannanotto tosin johtaa kummallisuuksiin, jos esim. perustuslainvastaisuus on ilmeinen. Ainoa ratkaisu olisi nähtävästi sittenkin sallia lain säännösten perustuslainmukaisuuden kontrolli soveltamistasolla. HM 92² §:ää saatetaan ilmeisesti tulkita myös niin, ettei se ehdottomasti kiellä tällaista kontrollia, vaan kysymys on hallitusmuodossa jäänyt avoimeksi. Ks. erityisesti *Hidén*, JFT 1968 s. 474—487.

Ks. myös *Joustie*, LM 1970 s. 370. Joustie näyttää vastaavan myönteisesti aikaisemmin (s. 364) esittämänsä kysymykseen, onko mahdollista, että tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä syntyneestä laista omaksuttaisiin tulkinta, joka ilmeisesti on perustuslain vastainen. Tässä suhteessa olen hänen kanssaan samaa mieltä.

Kuten tekstistä on käynyt ilmi, en kuitenkaan tässä yhteydessä puhuisi siitä, onko toimivaltasäännösten sijoittaminen eduskuntalakiin »irroittanut ne HM 92² §:n reaktioriskistä» (*Joustie* s. 364). Säännösten sijoittaminen lakiin ei estä ottamasta tulkinnassa jossakin määrin huomioon perusoikeuksia. Vastaavasti *Joustie* käsittää (s. 372) toisaalta poliisin menettelyn, toisaalta tietyn kunnallisen järjestyssäännön kohdan toteamisen kokonaan perustuslain vastaiseksi samaksi kysymykseksi. Näin ei asia ymmärtääkseni ole.

²⁴ Vrt. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 108, jossa hän lausuu, ettei poliisissäännöksiin saa kieltää mitään, »johon yksityisellä lain säännöksen tai yleisen kannan mukaan on nimenomainen oikeus, ei esim. rajoittaa laissa turvattua yhdistys-, kokoontumis- ja painovapautta tahi elinkeino-oikeutta». Tämä mielipide on helposti hyväksyttävissä. Kuitenkin sen jälkeen joudutaan kysymään, mihin on nimenomainen oikeus.

Toisinaan esitetään, että kansalaisvapauksien rajat kulkevat siten, ettei niitä käytettäessä saa aiheuttaa vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.²⁵ Tämä mielipide näyttää luonnolliselta, mutta sen sisältö osoittautuu analysoitaessa komplisoiduksi. Termin yleinen järjestys ja turvallisuus tarkoittama tila on eri elämänyhteyksissä erilainen. Ei voida osoittaa käyttäytymistä, joka olisi sallittu kaikissa oloissa. Ilman jonkinasteisen vaaran sallimista ei normaalisti arvioitu elämä ole mahdollinen. Esimerkiksi yleisen kokouksen tai urheilukilpailujen järjestäminen ulkona yleisellä paikalla ei juuri ole mahdollista ilman, että siitä joillekin toisille aiheutuisi vaaraa. Tämän vuoksi on kunkin tilaisuuden osalta kysyttävä lähinnä, *mikä määrä* vaaraa voidaan sen yhteydessä sietää eli mikä määrä vaaraa on tarkoitettu siedettäväksi.²⁶ Tästä taas ei tietenkään voida antaa mitään yleistä mittapuuta, vaan poliisi joutuu harkitsemaan, mikä sillä paikkakunnalla ja sen tilaisuuden yhteydessä on normaalia. *Tämä harkinta tulee kuitenkin kysymykseen ainoastaan, jos poliisilla yleensä on valta puuttua tilaisuuden kulkuun tai asettaa sen järjestäjille rajoituksia.* Jos kysymys on perustuslaissa yksiselitteisesti taatusta oikeudesta (esim. sanomalehden julkaiseminen), ei poliisilla ainaakaan varsinaisen poliisilainsäädännön nojalla ole valtaa puuttua toimintaan. Lainsäädännössä on tällöin lopullisesti ratkaistu tämän toiminnan luvallisuus.²⁷

Ei näin ollen voida käsitykseni mukaan laatia mitään *abstraktista* intressien arvojärjestyksiä, ei ainakaan sellaista, jossa yleinen järjestys ja turvallisuus olisi jollakin ehdottomalla sijalla.²⁸

²⁵ Ks. esim. *Sjöholm* s. 265.

²⁶ Tässä suhteessa asianomaiset säännökset saattavat antaa harhaanjohtavan kuvan. Saatetaan ajatella, että kysymys on jostakin absoluuttisesta suu-reesta. Ks. esim. *HuviL* 72 § ja *KokousL* 72 §. Edellisessä lainkohdassa on tosin viitattu nimenomaan tarpeellisuuskriteeriin, mikä viittaa vaaran käsitteen relatiivisuuteen.

²⁷ Ellei toiminnan jatkuvuutta pystytä takaamaan, joudutaan poikkeuslainsäädännön soveltamiseen tai toimivallan tietoiseen ylittämiseen, kuten edellä s. 209—210 selostetussa v. 1930 tapahtumasarjassa.

²⁸ Vrt. *Jyränki*, *LM* 1968 s. 987—988 ja *Joustie*, *LM* 1970 s. 373 nimenomaan poliisilain kohdalta. Jälkimmäinen lausuu, että perustuslain ja poliisilain oikeusteoreettinen ja normihierarkkinen suhteuttaminen tuntuu lähes mahdolliselta. *In abstracto* ei tällainen »suhteuttaminen» käsitykseni mukaan olekaan mahdollista — muuta kuin toteamalla, että poliisilaki on perustuslain mukainen.

Normaalisuuden arvosteleminen on luonnollisesti erittäin epäkiitollinen tehtävä. Siinä voi tuskin kukaan täydellisesti onnistua. Päätöksenteon perusteena joudutaan sitä paitsi usein käyttämään arvioita suunnitellun tilaisuuden todennäköisestä kulusta — mitään varmaa ei tiedetä. *Joustie* (LM 1970 s. 362) huomauttaa käsityksensä, että poliisin käytäntö ei »ole kulkenut yhteiskunnallisen muutosprosessin kärjessä, vaan nimenomaan sen jäljessä rekisteröiden jo varmasti vakiintuneita asennemuutoksia». Tämä on nähdäkseni ainoa mahdollisuus. Toinen asia on, ettei poliisin tulisi myöskään jäädä yhteiskunnallisesta kehityksestä jälkeen; poliisikunnan laadusta riippuu, miten onnistuneesti se kykenee myötäilemään kehitystä. *Joustien* artikkelissa (s. 365) esiintyy myös maininta, että poliisi itse ratkaisee sen, mikä merkityssisältö termikompleksille yleinen järjestys ja turvallisuus annetaan. Poliisi ratkaisee tämän kuitenkin vain ensisijaisesti ja siinä tilaisuudessa. Tämä on sitä paitsi sen velvollisuus. Miten se muutoin voisi suorittaa tehtävänsä? Ei ole mitään instanssia, jolta voisi *ex ante* pyytää ohjetta. Toiminnan laillisuus voidaan kuitenkin saattaa jälkikäteen tutkittavaksi eikä tässä mielessä siis ole oikein sanoa, että asian »ratkaisisi» poliisi.

Suhtautuminen vähemmistöryhmiin aiheuttaa epäilemättä käytännössä vaikeuksia. Kun joudutaan arvioimaan, mikä nyky-yhteiskunnassa on yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vastaista, täytyy poliisin epäilemättä (voimassa olevien normien puitteissa) kohtuuden mukaan noudattaa enemmistön käsityksiä. Muu vaihtoehto ei tässä suhteessa liene mahdollinen. Mittapuuksi ei voida ottaa poliisimiehen omaa, vähemmistöön jäävää tai jotakin muuta vähemmistöryhmän käsitystä. Sen sijaan en olisi taipuvainen samanlaiseen resignaatioon arvostusnäkökohtien edessä kuin nähtävästi *Jyränki* ja *Joustie* kirjoituksissaan silloin, kun kysymys on esim. jonkin tilaisuuden tarkoituksesta. Tässä suhteessa poliisille voitaneen asettaa ehdoton vaatimus yhdenvertaisuuden noudattamisesta, oli poliisimiesten oma uskonnollinen, poliittinen jne. vakaumus mikä hyvänsä.²⁹

²⁹ *Joustien* artikkelista (LM 1970 s. 368—372) voi saada sellaisen käsityksen, että hänen mainitsemiinsa mielenosoituksiin suhtauduttiin kielteisesti nimenomaan esitettäväksi tarkoitettujen mielipiteitten laadun vuoksi. Käsitteiden ao. esimerkkitapauksia omalta kohdaltani täysin fiktiivisinä. *Joustie* toteaa, että poliisi kieltäytyi järjestelmällisesti antamasta lupaa kovaaänisten käyttöön »jokaviikkoisissa lauantamielenosoituksissa» Helsingin Esplanadipuistossa. Tällaiseen ratkaisuun ei saa vaikuttaa suunniteltujen puheenvuorojen asiasisältö (kunhan se on »luvallinen»; ks. KokousL 1 §). Sen sijaan on mahdollista, että kovaaänisten säännöllinen käyttö keskellä Helsinkiä on tulkittava yleisen järjestyksen vastaiseksi. Kysymys on vaikea käytännössä ratkaistavaksi. Toisaalta kansalaisilla on oikeus mielipiteen ilmaisuun ja sen vuoksi myös tarvittavien teknillisten laitteiden käyttöön, toisaalta »jonkin asteisen» yleisen järjestyksen on säilyttävä. Viimeksi mainittu vaatimus ilmenee riidattomasti myös KokousL:sta. Ks. KokousL 7 ja 9 §. Vrt. myös *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 151.

Joustien artikkeliin on jo edellä puututtu ehkä enemmän, kuin mitä tämän teoksen systematiikka tiukasti noudatettuna olisi sallinut. Kun se kuitenkin on — niin kuin edellä lausutustakin lieenee käynyt ilmi — ajatuksia herättävä, meillä aihepiiriltään harvinainen ja myös tuore, voitaneen tähän vieläkin lisätä muutama kommentti lähinnä artikkelin sellaisiin kohtiin, joissa en ole kirjoittajan kanssa täysin samaa mieltä.

Mitä tulee PolL 12³ §:ään (Joustie s. 365), ei sitä lakiin lisättäessä pidetty alunperin erityisesti silmällä perusoikeuksia. Kysymys oli val-lankäytön ulottuvuudesta yleensä. Edellä sanotusta seuraa, ettei tällä säännöksellä ole mielestäni erityistä merkitystä pyrittäessä vetoamaan perusoikeuksiin poliisin vallankäyttöä vastaan. Niihin olisi voitu vedota myös ilman sitä.

Omavaltaiselta tuntuu Joustien käsitys (s. 367—368) siitä, että ainoas-taan määrätyt lait voisivat olla HM 10² §:ssä tarkoitettuja perusoikeuk-sien »käyttämislakeja». En liioin ymmärrä, mitä merkitystä jonkin lain kvalifioimisella tällaiseksi perusoikeuksien käyttöä säänteleväksi laiksi olisi. Tällä kriteerillä ei mielestäni voida ratkaista esim., saa-daanko kokouksen hajottamiseen soveltaa pelkästään KokousL:ia vai myös PolL:ia. Tämä riippuu siitä, katsotaanko KokousL:n normeeran-neen tuon tilanteen tyhjentävästi.³⁰

HM 10 §:ssä suojattua kokoontumisvapautta on edellä käsitelty esi-merkkinä. Problematiikka on ymmärtääkseni periaatteessa samanlainen kaikkien perusoikeuksien kohdalla. Kuitenkin ne saattavat poliisin toimi-valtaa vasten asetettuina olla eri vahvuisia. Kuvaannollisesti perus-oikeuksia voidaan ajatella patoina, joiden korkeus on mahdollisesti eri-lainen. Kun veden pinta (poliisioikeudellinen vaara) nousee riittävän korkealle, vesi virtaa padon yli.³¹

³⁰ Missään tapauksessa eivät kokouksen osanottajat voi joka suhteessa olla PolL:n vaikutuspiirin ulkopuolella. Ajatellaan esim. jonkun heistä päihtyneenä tai muutoin häiritsevän (muista kokouksen osanottajista poikkeavalla tavalla) ulkopuolisia. Ei voitane osoittaa syytä, minkä vuoksi PolL 19 ja 20 §:n mukai-set reaktiot eivät olisi häneen sovellettavissa.

Todettakoon vielä, ettei Joustien johtopäätös siitä, ettei hänen mainitsemansa mielenosoituksen (s. 369) hajottamiseen KokousL:n nojalla ollut ilmeisestikään valtaa, tunnu esitettyjen tietojen valossa riittävästi perustellulta. KokousL 7² §:ssä edellytetään, ettei yleistä järjestystä saa häiritä. Mikäli tätä vastaan rikot-taan, kokous voidaan hajottaa (9 §:n 3. kohta). KokousL:n ja PolL:n säännök-set eivät ehkä siten lopultakaan ole kovin kaukana toisistaan. On näet otet-tava huomioon, että myös liikenteen normaali kulku on luettava yleisen järjes-tyksen piiriin. Henkilökohtaisesti katsoisin vielä, ettei Joustien mainitsema PolL 17 § sovi tilanteeseen ensinkään. PolL 18 §:n soveltuvuus riippuu siitä, mihin tulokseen tullaan asetettaessa se KokousL:n normien kanssa vastakkain.

³¹ On kuitenkin myös mahdollista, että jonkin toiminnan (esim. sanoma-

5. Toisten viranomaisten toimivallan merkitys

Inhimillistä elämää uhkaavien vaarojen torjuminen kuuluu nyky-yhteiskunnassa useassa tapauksessa poliisin ulkopuolisille orgaaneille. Poliisin toimiala (samoin kuin toimivalta) on kuitenkin poliisilaissa määriteltä viin väljästi, että sen mukaan *samojen* vaarojen torjuminen kuuluisi myös poliisille. Tämän vuoksi voidaan kysyä, aikaansaako jotakin vaaraa (esim. paloturvallisuuden vastaista menettelyä) koskeva spesiaalisäännös, jossa valtaa käyttäväksi orgaaniksi on nimetty jokin muu kuin poliisiorgaani (esim. palopäällikkö), ettei poliisi poliisilain normien nojalla saa toimia tuon vaaran torjumiseksi.

Esim. PaloL 51 §:n mukaan palotarkastusta toimittava viranomaisen saa kieltää paloturvallisuutta vaarantavan menettelyn. Palopäälliköllä on myös valta, milloin kiellon välitön noudattaminen on välttämätöntä tulipalon uhan ehkäisemiseksi, heti estää se, mikä on kielletty, sekä saada sitä varten poliisiviranomaisten virka-apua. Saako poliisi sellaisessa tapauksessa, jossa se pitää jotakin rakennusta tai laitetta paloturvallisuuden kannalta vaarallisena (ja siis asiantilaa yleisen turvallisuuden vastaisena), kieltää ja tarvittaessa myös itsenäisesti estää sen käytön? Vaikuttaako asiaan, ettei esim. palopäällikkö ole vielä ehtinyt tutustua rakennuksen kuntoon tai että hänellä on vastakkainen käsitys sen vaarallisuudesta?

Tämäntapaisten kysymysten kohdalla voidaan nähdäkseni esittää muutama yleinen argumentti ratkaisun löytämiseksi. On luonnollista, että järkevän työnjaon toteutumiseksi olisi lähinnä erityisorganisaation velvollisuutena huolehtia vaarojen torjumisesta ja siis esimerkkitapauksessa paloturvallisuuden säilymisestä. Kuitenkin voidaan esittää syitä, miksi poliisilla tulisi olla *osittain rinnakkainen* toimivalta. Ensinnäkin tarve toteuttaa jokin toimenpide voi olla niin kiireellinen, ettei epäkohdan

lehden julkaiseminen) kohdalla pato on niin korkea, ettei veden pinnan nouseminen sen tasolle ole mahdollista. Ainoa tapa puuttua tuohon toimintaan on silloin veden tilapäinen juoksuttaminen padon läpi (poikkeuslainsäädäntö) tai padon rikkominen (menettely v. 1930). — *Jyräski* on kirjoittanut (LM 1968 s. 982—992) perusoikeuksiin liittyvistä arvostuksista ja vaikeudesta valita sovellettavaa normia (tältä osin hänen esityksensä liittyy lähinnä *Makkoseen*; ks. Entscheidung s. 78—79, 86—90 ja 94—97). Edellä käytetyllä vertauksella ilmaistuna hän tarkoittaa ymmärtääkseni lähinnä, että kukin meistä näkee mielessään padon ja veden pinnan korkeudet eri suurina. Meillä ei ole sellaista mittaa, jolla yksimielisesti ja ehdottomalla varmuudella voisimme mitata korkeudet.

huomaavalla poliisiorganilla ole tilaisuutta ilmoittaa siitä ajoissa erityisviranomaiselle, tai tämän toimenpiteet vaativat jostakin syystä niin paljon aikaa, että vaara saattaa sinä aikana realisoitua. Toiseksi erityisviranomaisen saattaa jostakin syystä ilmeisesti laiminlyödä tehtävänsä. Jos näin tapahtuu, saattaa kulua paljonkin aikaa, ennen kuin sen virkavelvollisuuksien täyttämistä valvova ylempi orgaani voi puuttua asiain kulkuun sellaisin seurauksin, että laiminlyönnit tulevat korjatuiksi. Miksi poliisin olisi tänä aikana sallittava (vastoin sillä olevaa yleistä velvollisuutta) kenties huomattavan vaaran jatkuminen? Edellisestä lauseesta jo käy ilmi käsitykseni, että asiaa pohdittaessa voidaan kiinnittää huomiota myös vaaran suuruuteen. Tämä on nähdäkseni luonnollista.

Vastakkaiseen suuntaan käyvänä argumenttina voitaisiin esittää, että tietyn velvollisuuden asettaminen jollekin erityisorganille tarkoittaa tuon asian sulkemista poliisin toimivallan ulkopuolelle. Jos jollekin muulle organille (esim. palopäälikkö) asetetaan spesifioitu velvollisuus, se samalla merkitsee asian siirtämistä poliisin velvollisuuksien ulkopuolelle. Tällä tavoin yhteiskunnan elinten kehittyessä poliisin toimivalta supistuu.

Käsitykseni on edellä olevan perusteella, ettei määrätynlaisten vaarojen torjunnan uskomisen jollekin erityisorganille *periaatteessa* merkitse poliisin toimivallan vastaavaa kaventumista.³² Kahden organin toimivallan ei tarvitse olla toisiaan poissulkevia; rinnakkainen toimivalta on myös mahdollinen. Ainakin teoriassa jälkimmäinen mahdollisuus merkitsee vaarojen tehokkaampaa torjumista. Asiaa ei tietenkään voida ratkaista yleisesti. Ratkaisu riippuu tilanteen normeerauksesta. Jos on kysymys erityisen tarkkaan määrätystä velvollisuudesta (esim. joidenkin tarkastusten toimittaminen), erityisorganin toimivalta on ymmärtääkseni helpommin poliisin toimivallan poissulkeva. Vaaran taas jo aktualisoiduttua voidaan paremmin puolustaa poliisin rinnakkaista toimivaltaa.

³² Vrt. nimenomaan palontorjunnan osalta *Pesonen* s. 21—23, joka huomauttaa siitä, ettei tarkkaa rajaa palo- tai poliisitoimeen kuuluvien toimenpiteitten välille voida vetää. *Pesonen* mainitsee esimerkkinä, ettei poliisiviranomainen huvihuoneistoa tarkastaessaan »saa ummistaa silmiään, jos havaitsee, että jotakin paloturvallisuutta koskevaa säännöstä on rikottu». Vrt. edelleen *sama*, *Finlands nya brandlagstiftning och polisväsendet*, *Nordisk Kriminalteknisk Tidskrift* 1936 s. 71—74. — Erään vielä spesifisemmän kysymyksen (palavien nesteitten valvonta) yhteydessä esittää *Laaksovirta* samansuuntaisen kannanoton (*Palontorjunta* 1956 s. 319).

Käytännössä esillä oleva kysymys ei normaalisti ole tärkeä, koska kukin viranomaisorganisaatio yleensä osoittanee omalla toimialallaan kohtuullista aktiviteettia eikä poliisilla ole tarvetta kilpailla tässä suhteessa erityisorganien kanssa. Joissakin tapauksissa kysymys saattaa kuitenkin käytännössäkin konkretisoitua.

Systemaattisesti tähän esitysjaksoon kuulunee vielä viittaus poliisin *virka-apua pyytävän viranomaisen oman toimivallan* aikaansaamaan rajoitukseen. Poliisi saa — ellei kysymys poikkeuksellisesti ole yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämisestä — edistää ainoastaan pyytävän viranomaisen toimivallan tarkoittaman tilan toteuttamista reaali maailmassa. Mihin spesiaaliviranomaisella ei ole valtaa pakottaa hallintoalamaista alistumaan, siihen ei myöskään poliisi saa häntä pakottaa.

VI LUKU

OPPI NS. POLIISIN YLEISVALTUUDESTA

1. Ns. poliisioikeudellisista yleisklausuuleista

Tarkoitan poliisioikeudellisella yleisklausuulilla (die polizeiliche Generalklausel, poliisiär generalklausul) kirjoitettuun oikeuteen sisältyvää säännöstä, jolla poliisille periaatteessa annetaan valta ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin aina, kun yleinen järjestys tai turvallisuus on vaarassa. Puhtaassa muodossaan yleisklausuuli itse ei sisällä rajoituksia sen suhteen, minkä vuoksi tai miten yleistä järjestystä vaarannetaan. Se on avoin myös oikeusseuraamusten osalta: se ei luettele kysymykseen tulevia reaktiomuotoja, vaan sallii »tarpeelliset» toimenpiteet.¹

Nykyaikainen poliisilainsäädäntö ei voi rakentua pelkästään yleisklausuulin varaan. Poliisilakeihin pyritään päinvastoin sisällyttämään mahdollisimman selväpiirteisiä, erilaisia konkreettisia tilanteita koskevia toimivaltasäännöksiä. Poliisioikeudellisen yleisklausuulin säätäminen merkitsee sen vuoksi lähinnä vain periaatteellista asennoitumista poliisin toimivaltaa normeerattaessa. Katsotaan, että on varauduttava siihen, etteivät parhaimmallakaan tavalla kirjoitetut spesiaaliklausuulit kata kaikkia tilanteita, joissa yhteiskunnan intressi vaatisi poliisin asiaan puuttumista. Jotta poliisilla näissäkin tapauksissa olisi juridinen mahdollisuus toimia, on lakiin otettava yleisklausuuli. Poliisioikeudellisen yleisklausuulin avulla voidaan ainakin ulkonaisesti toteuttaa poliisin toiminnan lainalaisuus. Tarpeelliseksi katsottavaa valtaa ei jouduta joh-

¹ Eri oikeusjärjestyksiin sisältyvät poliisioikeudelliset yleisklausuulit voivat luonnollisesti olla sanamuodoltaan erilaisia. Myös niiden luoma valta voi olla jossakin määrin erilaajuinen, koska esim. termikompleksia yleinen järjestys ja turvallisuus (tai vastaavaa ilmaisua) tulkitaan eri tavoin. Yhteinen piirre on sama periaatteellinen lähtökohta poliisin toimivaltaa normeerattaessa.

tamaan »poliisin toiminnan luonteesta», »valtion itsesuojeluoikeudesta» tms. epämääräisistä lähtökohdista, vaan voidaan viitata lakiin sisältyvään säännökseen.²

Poliisioikeudellisista yleisklausuuleista on v. 1931 annetun Preussin poliisihallintolain 14 §:ään sisältyvällä säännöksellä³ ollut viime vuosikymmeninä Euroopassa suurin merkitys.⁴ Lainkohta, joka jäljempänä lyhennetään saksalaisen tavan mukaan § 14 PrPVG, kuuluu seuraavasti:

»(1) *Die Polizeibehörden haben im Rahmen der geltenden Gesetze die nach pflichtmäßigem Ermessen notwendigen Massnahmen zu treffen, um von der Allgemeinheit oder dem einzelnen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird.*

(2) *Daneben haben die Polizeibehörden diejenigen Aufgaben zu erfüllen, die ihnen durch Gesetz besonders übertragen sind.»*

Säännöksen 1 momentin on katsottu sisältävän poliisioikeudellisen yleisklausuulin. Lainkohtaa tulkitaan siis siten, että poliisi saa sen nojalla (muutoin voimassa olevien lakien rajoissa) suorittaa harkintansa mukaan välttämättömät toimenpiteet vaaran torjumiseksi.⁵ Tämän seikan toteaminen on tärkeää verrattaessa PolL 1 §:ää § 14 PrPVG:hen. Kuten seuraavassa esitysjaksoissa (VI/2) mainitaan, on PolL 1 §:ssä ilmaistu pääpiirteittäin ainoastaan poliisin varsinainen toimiala. Sen sijaan siinä ei ole annettu poliisille valtaa puuttua hallintoalamaisten oikeusasemaan.

² Lainalaisuuden ulkonaisella toteuttamisella olen tarkoittanut painottaa sitä, että lakiin sidonnaisuuden asiallinen merkitys määräytyy olennaisesti sen mukaan, miten väljä yleisklausuuli on. Mitä laajempi valta sillä annetaan, sitä suuremmassa määrin kytkentä lakiin on vain juridisteknistä laatua.

³ *Preussisches Polizeiverwaltungsgesetz vom 1.6.1931.* Laki on vielä voimassa Saarissa, osittain myös Schleswig-Holsteinissa sekä uudelleen voimaan saatettuna olennaisesti entisen kaltaisena Berliinissä. Ks. lähemmin esim. *Ule-Rasch* s. 3. ja *Schumann* s. 2.

⁴ Näin voidaan sanoa ainakin sen oikeusalueen osalta (Keski- ja Pohjois-Eurooppa), jolla on eniten yhtymäkohtia meidän oikeusjärjestykseen. Tähän yhteyteen on vielä lisättävä, että PrPVG oli kodifikaatio oikeuskehityksen silloisesta vaiheesta ja pohjautui suurimmaksi osaksi Preussin ylihallinto-oikeuden (*Das Preussische Obergerverwaltungsgericht*) luomaan oikeuskäytäntöön. Jo tällä oikeuskäytännöllä ja Saksan aikaisemmalla huomattavasti vajanaismalla säädännäisellä oikeudella on ollut selvästi havaittava vaikutus suomalaiseen oikeustieteeseen.

⁵ Ks. *Götz* s. 54—56 ja *Ule-Rasch* s. 40—63.

PolL 1 §:n ja § 14 PrPVG:n ero ei ole ensi silmäyksellä näin ilmeinen. § 14 PrPVG:ssä käytetään ilmaisua »die Polizeibehörden haben», mistä päätellen kenties olisi kysymyksessä ainoastaan toimimisvelvollisuuden asettaminen sellaisissa toimivallan rajoissa kuin *muualta* ilmenee. Kuten edellä on todettu, ei lainkohtaa yleisesti tulkita näin, vaan katsotaan, että se antaa itsessään vallan ryhtyä sellaisiin tarpeellisiin toimenpiteisiin, jotka eivät ole vastoin muualta ilmeneviä lain säännöksiä. § 14 PrPVG:tä luettaessa kiinnitetään siis huomiota nimenomaan sanoihin »die nach pflichtmässigem Ermessen notwendigen Massnahmen».⁶ Tässä on olennaisin sanamuodollinen ero PolL 1 §:ään verrattuna, jossa kysymykseen tulevista toimenpiteistä ei sanota mitään. Asiallisesti on olennaisin ero, että § 14 PrPVG sisältää toimivaltanormin, PolL 1 § ei.

On ehkä syytä painottaa, ettei poliisioikeudellinen yleisklausuuli osoita vielä juuri mitään siitä, minkälainen valta poliisilla ao. valtiossa on. Se on *tapa normeerata valta*. Hyvin samantapaiseen lopputulokseen kuin käyttämällä yleisklausuulia voidaan päästä erilaisin spesiaalilausekkein. Tästä on esimerkkinä Suomen oikeusjärjestys.⁷

2. Poliisioikeudellisen yleisklausuulin puuttuminen Suomen säädännäisestä oikeudesta

Edellä III luvussa on käsitelty yleisiksi toimivaltasäännöksiksi nimettyjä lainkohtia. Mikään niistä ei kuitenkaan ole soveltamisalaltaan sellainen, että sitä voitaisiin pitää määritellyssä merkityksessä poliisioikeudellisena yleisklausuulina. Suomen oikeusjärjestykseen ei näin ollen sisälly tällaista klausuulia.

Viimeksi sanottua väitettä on seuraavassa syytä perustella sellaisten lainkohtien osalta, jotka saattaisivat antaa aihetta vastakkaiseen käsitykseen.

PolL 19¹ § on sovellettavissa ainoastaan vaaraa käyttäytymisellään aikaansaavaa henkilöä kohtaan. Tämän mukaisesti se myös sallii pelkästään henkilöön kohdistuvia reaktiomuotoja.

⁶ Kuten *Ule-Rasch* s. 58 huomauttaa, luetaan § 14 PrPVG poliisin harkintavallan laajuutta arvosteltaessa, ikään kuin die-sana olisi vasta Ermessen-sanan jäljessä. Poliisin harkinnassa on myös se, ryhtyykö se yleensä toimimaan.

⁷ Samanlainen järjestely on toteutettu ainakin Baijerin osavaltiossa Saksan Liittotasavallassa. Ks. *Götz* s. 57, *König* s. 300—318 ja *Schiedermair* s. 143—144.

RL 3:81 § on yleinen voimakeinojen käytön salliva lainkohta. Se ei kuitenkaan ole poliisioikeudellinen yleisklausuuli, jonka nojalla olisi sallittua puuttua tarvittaessa hallintoalamaisten oikeusasemaan. Päinvastoin säännös edellyttää — niin kuin edellä on esitetty — primääristä toimivaltanormia. Kun poliisilla *sen perusteella* on valtaa, sillä eräin lisäedellytyksin on *myös* valta käyttää voimakeinoja.¹

Edellä V luvussa on pyritty osoittamaan, että PolL 12 §:n 1 ja 3 momenttien säännökset ovat sisällöltään yksinomaan muualta ilmenevää toimivaltaa rajoittavia. Näin ollen ne eivät myöskään voi sisältää poliisioikeudellista yleisklausuulia. Olen niin ikään pyrkinyt osoittamaan (s. 183), etteivät tällaiset rajoittavat säännökset myöskään implisiittisesti edellytä kirjoitettua tai kirjoittamatonta yleisklausuulia. Näistä säännöksistä ei sen vuoksi voida päätellä mitään yleisklausuulin tarkoittaman tai sitä vastaavan vallan olemassaolosta.²

Mitä PolL 11 §:ään tulee, on selvää, ettei se sellaisenaan sisällä poliisioikeudellista yleisklausuulia. PolL 11 § antaa valtaa vain SisM:lle ja lääninhallituksille, ja vallan käyttö tämän lainkohdan puitteissa voi tapahtua vain määrättyssä muodossa: antamalla poliisisäädöksiä. Yleisklausuuleissa sen sijaan puhutaan yleisesti tarpeellisista toimenpiteistä.

Kuitenkin voidaan kysyä, antaako tämä lainkohta välillisesti samanlaisen vallan. Voiko SisM sen nojalla säätää, että alemmilla poliisiorgaaneilla on yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarannettaessa valta ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin, jolloin tämä SisMp:n kohta tulisi sisältämään alempia poliisiorgaaneja koskevan »yleisklausuulin»? Vastaava kysymys saatetaan asettaa lääninhallituksen kohdalta. Voiko se antaa oman lääninsä alemmille poliisiorgaaneille tällaisen vallan?

Poliisisäädökset sisältävät *hallintoalamaisiin kohdistuvia* normeja. Niillä voidaan antaa »yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi» tarpeellisia säännöksiä hallintoalamaisten käyttäytymisestä. Poliisisäädöksen normaali sisältö on kielto käyttäytyä tietyllä tavalla (esim. luvaton liikkuminen voimalaitoksen alueella; ks.

¹ RL 3:81 §:ää säädettäessä lausuttiin eräässä yhteydessä, että säännös hyväksyttynä tulisi sisältämään »poliisille voimakeinojen käyttämisen suhteen annettun yleisvaltuuden». Ks. *Lvm. N:o 12* s. 1, HE N:o 67 (1966 vp.), Asiak. III: 2, 1967 vp. Kuten huomataan, käytetään yleisvaltuus-sanaa tässä kuitenkin toisessa merkityksessä, eikä lausuma liity mitenkään kirjallisuudessa käytyyn keskusteluun »poliisin yleisvaltuudesta».

² Toisin *Ylösjoki*, Poliisioikeus II s. 179 PolL 123 §:n osalta.

Turun ja Porin LH:n päätös 21. 10. 1960/Käenkoski Oy) sekä siihen liittyvä rangaistuksen uhka. Kielto tarkoittaa silloin jotakin *abstraktisesti* vaarallista toimintaa. *Seurauksena* kriminalisoinnista on toimivien poliisi-miesten vallan laajeneminen, koska PolL 19 §:n 2 mom:n 1 virke tämän jälkeen soveltuu poliisisäädöksellä kiellettyyn toimintaan.

Ulkopuolelle tällaisen normaalin sisällön ei poliisisäädöksiin voitane mennä. Niillä voidaan kieltää jotakin; se seikka, minkälainen valta poliisilla kieltä rikottaessa on, määräytyy poliisilain mukaan. Vastakkainen käsitys johtaisi omalaatuisiin tuloksiin. Sisäasiainministeriö tai lääninhallitukset voisivat melko vapaasti lisätä alempien poliisiorgaanien valtaa yli laista nyt näkyvien rajojen. Mielestäni on ilmeistä, ettei PolL 11 §:n nojalla voida säätää mitään alempia poliisiorgaaneja koskevaa »yleisklausuulia».

Ei nähtävästi ole ajatuksellinen mahdottomuus, että PolL 11 § antaisi mahdollisuuden lisätä alempien poliisiorgaanien valtaa yli laista sinänsä ilmenevien rajojen. Kysymys ei tällöinkään olisi siitä, että viranomaisorganisaatio »laajentaisi itse valtaansa», vaan PolL 11 § loisi silloin sisäasiainministeriölle ja lääninhallituksille alempien orgaanien kompetenssin muotoamisvallan. Alempien orgaanien vallan lisääntyminen tapahtuisi tämän lainkohdan nojalla.

Käytännössä tällainen tulkinta ei ole ymmärtääkseni mahdollinen. Se olisi siinä määrin oikeusjärjestyksemme sopeutumaton. Poliisilailla on nimenomaan tarkoitettu osoittaa myös alempien poliisiorgaanien toimivallan rajat.

KunL 12 §:n nojalla annettavien ns. kunnallissääntöjen osalta asia on sen sijaan mahdollisesti jossakin määrin toisin. Näitä säädöksiä voidaan antaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden *edistämiseksi* kunnassa. Säännösten antaja on niin ikään poliisiorganisaation ulkopuolinen instanssi (vaikka poliisijärjestykset vahvistetaankin lääninhallituksissa) ja edustaa hallintoalamaisia itseään. Näistä syistä voitaisiin ajatella, että kunnallisvaltuustojen kompetenssi olisi laajempi kuin PolL 11 §:ään perustuva säädösvalta. Toisaalta kunnallissääntöjen tarkoituksena on palvella paikallisia intressejä (vrt. 1925 PolA 31 §). Ei sen vuoksi — kunnan toimialan huomioon ottaen — voitane ajatella, että poliisin toimivalta jossakin kunnassa muovattaisiin aivan toisenlaiseksi kuin muualla maassa. Paikallisen »poliisioikeudellisen yleisklausuulin» sisällyttäminen poliisijärjestykseen ei näin ollen voi tulla kysymykseen, vaikka kunnallisin poliisijärjestyksin katsottaisiinkin mahdolliseksi laajentaa kunnan alueella toimivien poliisiorgaanien toimivaltaa.³

³ Tähän liittyy vielä mielenkiintoinen kysymys siitä, voiko kunnallisvaltuusto lisätä valtion orgaanien — tässä tapauksessa poliisiorgaanien — velvollisuuksia esim. siten, että kaupungin poliisilaitos velvoitettaisiin poliisijärjestyksessä käsit-

Aikaisemmin on alustavasti mainittu, ettei PolL 1 § sisällä toimivaltanormia. Tätä mielipidettä on nyt jonkin verran perusteltava. PolL 1 §:ää on aiheellista käsitellä tässä senkin vuoksi, että ulkonaisesti sitä muistuttavia säännöksiä mainitaan usein ulkomaisessa kirjallisuudessa puhuttaessa poliisioikeudellisesta yleisklausuulista, ja myös siitä syystä, että tätä lainkohtaa edeltänyttä 1925 PolA 1 §:ää on meillä joskus nimitetty »toimivaltasäännökseksi» (vaikkei ehkä samaa tarkoittaen kuin toimivaltasäännöksellä tässä esityksessä).

PolL 1 § on eräänlainen avaus poliisilain myöhemmissä säännöksissä olevalle normeeraukselle. Siinä ilmaistaan väljin termein, mikä on poliisin yhteiskunnallinen tarkoitus:⁴

»Poliisin tehtävänä on laillisen valtio- ja yhteiskuntajärjestyksen suojaaminen sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitäminen.»

Lainkohdan välittömänä esikuvana on ollut 1925 PolA 1 §.

Kun PolL 1 §:llä ei mielestäni tässä teoksessa esille otettavien probleemien kohdalla ole merkitystä, ei ole aihetta yksityiskohtaisesti tarkastella sen sanamuodon syntymistä. Näyttää sitä paitsi siltä, että ulkonaisilla eroavuuksilla 1925 PolA 1 §:ään verrattuina ei ole asiallista merkitystä. Esim. 1925 PolA 1 §:ssä mainittiin erikseen rikollisuuden vastustaminen ja rikollisten saattaminen edesvastuuseen. Tässä kohden ei tietenkään ole tapahtunut mitään muutosta (ks. myös PolL 4 §). Toisaalta 1925 PolA 1 §:ssä ei viitattu »lailliseen valtio- ja yhteiskuntajärjestykseen», mutta näiden sanojen ottaminen PolL 1 §:ään ei liene merkinnyt minkäänlaista tehtäväkentän laajentumista.⁵

telemään erilaisia lupa-asioita. Makkonen, Kunnallinen säädösvalta, ei huomatakseni käsittele tässä mainittuja kysymyksiä. Poliisijärjestyksistä muutoin ks. em. teos s. 34—37.

⁴ Näin voitaneen sanoa riippumatta siitä, mitä muuta PolL 1 §:stä mahdollisesti katsotaan voitavan lukea.

⁵ Vrt. poliisilailla kumotun suojelupoliisista annetun lain (878/48) 1 §, jossa laillinen valtio- ja yhteiskuntajärjestys jo oli mainittu. Poliisin järjestelykomitea puhui alunperin pelkästään laillisesta yhteiskuntajärjestyksestä, mutta suojelupoliisin huomautettua mietinnöstä antamassaan lausunnossa (s. 3) asiasta komitea päätti tarkistaa lakiehdotuksen 1 §:n sanamuotoa (muistio komitean helmi-huhtikuussa 1959 pitämistä kokouksista s. 1). Ks. KD II SisM 1958 N:o 496/965. — Lain valmistelusta 1 §:n osalta muutoin ks. Kom.miet. 1958: 15 s. 21, SisM:n poliisilakiehdotus s. 4, Laintarkastuskunnan lausunto n:o 6/1962 s. 6 ja sen liitteen 1 §, HE N:o 130 s. 4, Asiak. III: 1, 1964 vp. sekä Lvm. N:o 19 s. 1 ja sen liitteenä oleva lakivaliokunnan lausunto N:o 2 s. 13, Asiak. III: 2, 1965 vp.

Poliisilain esitöissä ei mikään osoita, että PolL 1 §:llä olisi tarkoitettu antaa poliisille toimivaltaa eli että poliisilla sen nojalla olisi valta puuttua hallintoalamaisten oikeuspiiriin.⁶ Myöskään säännöksen sanamuoto ei viittaa tähän. Siinä sanotaan ainoastaan, mikä on poliisin »tehtävä» — ei sen sijaan, mitä se saa tehdä »tehtävänsä» täyttämiseksi.

Vastoin edellä sanottua ei PolL 1 §:ää voida tulkita toimivaltaa luovaksi normiksi *hyväksymättä erästä lisäedellytystä*: täytyisi olettaa, että *poliisin tehtävästä* (poliisina olemisesta) *sinänsä* seuraisi jokin määrä valtaa. Itse asiassa ei tällöin kuitenkaan olisi kysymys vallan johtamisesta PolL 1 §:stä, vaan siitä katsottaisiin ilmenevän vain toimialan ja valta toimia tällä toimialalla johdettaisiin muualta.

PolL 1 §:n vertaaminen johonkin muulla hallinnonalalla olevaan vastaavaan säännökseen osoittaa selvästi olettamuksen tekstissä mainitusta lisäedellytyksestä. Samantapaisia säännöksiä kuin PolL 1 § on hyvin useissa säädöksissä. Niiden alussa kuvaillaan jollakin tavoin kysymyksessä olevan organisaation tehtäväkenttää, tarkoitusta tms. Otetakaan esimerkiksi *Ilmatieteen laitoksesta* joulukuun 22 päivänä 1967 annetun lain 1 §. Sen mukaan tämän laitoksen »tehtävänä» on mm. »hankkia luotettavaa tietoa Suomen ilmastosta ja hoitaa sääpalvelu ottaen huomioon erityisesti maamme elinkeinoelämän ja yleisen turvallisuuden vaatimukset sekä suorittaa ilmatieteellisiä tutkimuksia». Vaikka Ilmatieteen laitoksen tehtävänä on hankkia luotettavaa tietoa Suomen ilmastosta, tulee kenenkään oikeustieteen tutkijan mieleen tuskin kuitenkaan väittää, että Ilmatieteen laitoksella *siis* on valta pakottaa hallintoalamaiset antamaan tarvittaessa tällaista tietoa! Sen sijaan siitä, että poliisin »tehtävänä» on jotakin, on saatettu päätellä, että sillä on myös valta tehtävänsä täyttämiseksi käyttää pakkokeinoja, koska ne ainakin joskus ovat »välttämättömiä».

Meillä ei nähdäkseni näin ollen voida päätyä sellaiseen tulokseen, että PolL 1 § antaisi poliisille toimivaltaa.

Ahtee on 1925 PolA 1 §:n osalta esittänyt ainakin näennäisesti päinvastaisen väitteen. Kuitenkin jo hänen oma esityksensä osoittaa, ettei kysymys voi olla toimivallasta tässä teoksessa määritellyssä merkityksessä.⁷ Ahtee lausuu, että säännös on »luonteeltaan selvä toimivaltamääritelmä». Tällä hän lienee kuitenkin tarkoittanut *toimialaa* edellä omaksutun terminologian mukaan. Jos kysymys olisi toimivaltaklausuu-

⁶ Mikäli säännöksellä olisi tarkoitettu antaa valtaa poliisille, olisi sen paikka lain 2 luvussa. Poliisilain systematiikka on kuitenkin hajanainen, joten siitä ei juuri voida tehdä tulkinnallisia johtopäätöksiä.

⁷ Ks. Ahtee s. 145—149.

lista, ei Ahteen tätä lausumaa seuraava verraten laaja esitys ns. yleisvaltuudesta olisi mielekäs. »Yleisvaltuus» olisi ainakin suurimmalta osalta ilmaistu tässä asetuksen kohdassa eikä sen johtaminen (niin kuin Ahtee tekee) poliisin toiminnan kannalta toisarvoisista säännöksistä olisi järkevää. Niitä ongelmia, joita Ahtee pohtii, ei toisin sanoen suurimmalta osalta olisikaan.⁸

PolL 1 §:lle voitaneen antaa juridista relevanssia siinä mielessä, että se ilmaisee karkein piirtein keskeisen osan poliisin toimialasta. Täydentävänä lainkohtana on ennen muuta otettava huomioon PolL 4 §, jossa on määritelty erilaisten poliisiyksikköjen tehtäväpiirit.⁹

⁸ Myös Ylösjoki on, PM 1965 s. 324 nimittänyt 1925 PolA 1 §:ää »toimivalta-säännöksi». PolL 1 §:n osalta sama käsitys lienee luettavissa artikkelin sivuilta 320—321. Sinne sisältyy myös seuraava lause: »Pohjoismaissa poliisin yleisvaltuus on saanut ainoastaan välillisen ilmaisun poliisiviranomaisten toimivalta-määrittelyillä (kurs. tässä).» Muistion sivulla 3 Ylösjoki taas toteaa, ettei »yleisvaltuutta» ollut otettu poliisilakiehdotukseen, mutta että se voitaisiin sijoittaa lain 1 §:ään. PolL 1 § ei siis taas tämän mukaan ole toimivaltasäännös (kun edellä mainittua »yleisvaltuuden» sijoittamista siihen ei ole tapahtunut). Nämä esitykset osoittavat, minkälaisiin sekavuuksiin joudutaan, kun organin tehtäväpiiriä ei eroteta vallasta hoitaa näitä tehtäviä.

Vertailun vuoksi viitattakoon vielä Ståhlbergin artikkeliin »Järjestysvallan rajoista» (LM 1911 s. 154). Selostettuaan sanan poliisi merkityssisällön täsmennyksistä hän lausuu: »Sillä välin kuin poliisin ala edellä kerrotun kehityksen kautta supistui nykyiselleen, tapahtui toinenkin tärkeä muutos sen kautta, että ennen alallansa periaatteellisesti rajaton järjestysvalta tuli periaatteellisesti rajoitetuksi (kurs. tässä).» Ks. myös Sisäasiain hallinto s. 94. Tällaista erottelua ei Ståhlberg kuitenkaan ole omissa poliisin valtaa koskevissa esityksissään käyttänyt sanottavasti hyödyksi.

⁹ Poliisin toimialasta on muitakin säännöksiä, jota paitsi hyvin yleinen virkaavun antamisvelvollisuus laajentaa poliisin tehtäväkenttää. Hallituksen poliisilakiesityksessä oli poliisin tehtäväksi mainittu laillisen valtio- ja yhteiskuntajärjestyksen suojaaminen jne. »sen mukaan kuin tässä laissa säädetään». Viimeksi sanottu lauseen osa poistettiin eduskunnassa sellaisen nimenomaisen perusteluin, että poliisin toimintaa koskevia säännöksiä oli edelleen jäävä eri hallinnonhaaroja koskeviin lakeihin ja asetuksiin sekä ettei kaikkia poliisin »tehtäviä» ollut luettu poliisilaissa. Muutos tehtiin Rytkölän asiantuntijalausunnon vaikutuksesta. Tähän lausuntoon sisältyy myös mielenkiintoinen huomautus siitä, että poliisille sitä paitsi kuului valtaa myös tavanomaisoikeudellisella perusteella, joten PolL 1 § hallituksen esittämässä muodossa olisi antanut tässäkin suhteessa harhaanjohtavan kuvan. Ks. HE N:o 130 s. 4, Asiak. III:1, 1964 vp., Ltv. N:o 19 s. 1 ja 13 (liitteenä oleva lakivaliokunnan lausunto), Asiak. III:2, 1965 vp., lakivaliokunnan sihteerin (Kurvinen) valiokunnan kokoukseen 5.10.1965 laatima yhteenvedo (jossa myös on em. maininta tavanomaisesta oikeudesta) sekä Rytkölä, Asiantuntijalausunto s. 1.

Toimialan määrittelevät säännökset vaikuttavat sekä viranomaisorganisaation valtaan että sen velvollisuuksiin, jos näitä relaatioita koskeissa säännöksissä viitataan toimialaa kuvaileviin säännöksiin. Esi-merkkinä tällaisesta viittaussäännöksestä mainittakoon PolL 15 §. Henkilöä ei saa kutsua kuultavaksi poliisiasemalle, ellei kuulustelu ole tarpeen *poliisin toimialaan* kuuluvan tehtävän suorittamiseksi.¹⁰

Välillisesti pelkästään toimialaa koskevat säännökset voivat siis vaikuttaa myös toimivaltaan eli sikäli kuin niissä on kuvailtu sitä toiseikastoa, johon muut normit oikeuttavat liittämään oikeusseuraamuksia.

3. Yleisvaltuusproblematiikka Suomen oikeustieteellisessä kirjallisuudessa

Kuten edellä on mainittu, ei Suomen nykyiseenkin lainsäädäntöön sisälly poliisioikeudellista yleisklausuulia. Samoin oli asia ennen poliisilain antamista.

Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on kuitenkin oltu sitä mieltä, että poliisin valta yhteiskuntaa uhkaavien vaarojen torjumiseksi on yleinen. *Joko tätä yleistä valtaa tai sitä (kirjoittamatonta) normia, johon vallan on katsottu perustuvan, on nimitetty yleisvaltuudeksi.*

Vanhemmassa kirjallisuudessa (*Ståhlberg, Willgren*) oppiin yleisestä ja lähemmin normeeraamattomasta vallasta jouduttiin historiallisen kehityksen pohjalta. Tällaisen vallan »olemassaoloa» ei sinänsä koettu poliisihallinnon alalla ongelmalliseksi. Kysymys oli lähinnä tuon vallan rajojen osoittamisesta. Tähän näkemykseen johtaneita syitä on selostettu I luvussa.

Myöhemmin ei asiaintilaa ole enää ilman muuta hyväksytty, vaan on yritetty osoittaa sellaisia oikeusperusteita, joihin laissa normeeraamattoman vallan käyttö voisi perustua (*Ahtee*). On kysytty, miten hallitusmuotomme puitteisiin sopii — kun se takaa kansalaisille tietyn ns. vapauspiirin ja myös edellyttää hallinnon lainalaisuutta — että poliisilla

¹⁰ Kovin yleisiä tällaiset viittaussäännökset eivät ole. Toisaalta viittauksen ei välttämättä tarvitse olla nimenomainen, vaan pysymistä omalla toimialalla edellytettäneen muutenkin. Ks. esim. PolL 16 §, jossa annetaan valta moottoriajoneuvon pysäyttämiseen. Lainkohdassa ei sanota, milloin pysäyttäminen on sallittu. Ilmeistä kuitenkin on, että tällaisen toiminnan täytyy liittyä poliisin tarkoitukseen. Se ei saa tapahtua mielivaltaisesti vailla järjestettyä poliisille kuuluvaa tavoitetta.

kuitenkin ilman nimenomaisia säännöksiä on valta puuttua hallintoalamaisten oikeuspiiriin (*Merikoski*).

Niin kauan kuin kirjoitetussa oikeudessa oli harvoja toimivaltasäännöksiä — toisin sanoen poliisilain voimaan tuloon saakka — jouduttiin käytännön poliisitoimintaa tarkkailemalla väistämättä sellaiseen tulokseen, ettei kaikkea vallankäyttöä voitu perustaa kirjoitettuihin toimivaltasäännöksiin. Tuon ajan kirjallisuutta voidaan tämän vuoksi kritisoida vain sillä perusteella, miten ilmiö selitettiin tai miten probleemaa yleensä lähestyttiin. Poliisilain antamisen jälkeen ei asiaa ole perusteellisesti tutkittu.

Suomessa lienee *Willgren* ensimmäisenä käyttänyt »yleisvaltuutta» muistuttavaa termiä (*generaldelegation*).¹ Tätä ennen oli kuitenkin *Ståhlberg* eräässä v. 1911 ilmestyneessä artikkelissaan kosketellut samaa probleemaa sille nimeä antamatta. Hänen esityksensä on muodostunut oloissamme klassiseksi formulaatioksi, johon on jälkeenpäin yhä uudelleen palattu (voimatta paljonkaan kehittää *Ståhlbergin* ajatuksia edelleen). Tämän vuoksi on paikallaan siteerata *Ståhlbergin* esityksen ydinosa. Selostettuaan, miten oikeusjärjestyksen kehittyminen on yleensäkin asettanut poliisitoiminnalle rajoja, hän lausuu:

»Tätä ei ole käsitettävä niin, että jokainen hallinnon ja erityisesti järjestysvallan askel olisi laissa jo ennakolta tarkoin osotettu ja määrätty. Mutta mikäli laissa on säädetty, mitä järjestysvallan on tehtävä, mitä ei, taikka järjestetty järjestysvallan käyttämistapa, sikäli järjestysvalta ei saa menetellä toisin, ei saa menetellä vastoin lakia. Ja lain avoimeksi jättämälläkin alalla voi järjestysvalta käskää, kieltää ja niskoittelevata pakottaa, rajoittaa yksilön vapautta, ryhtyä hänen omaisuuteensa ja häneen itseensä ainoastaan laillisen valtuutuksen nojalla, joko kirjoitetun lain tai asetuksen taikka tavanomaisen oikeuden nojalla.

Käsitys tästä on vasta vähitellen selventynyt. Kun oikeusvaltion vaatimukset pääsivät vallalle, oli poliisitoiminta vielä enimmäkseen laillisesti järjestämättä ja siten siirtyi juuri tällä alalla uuteen oikeusvaltioon ikäänkuin sulautumaton jäännös entistä poliisivaltiota. Sitten on järjestysvallan käyttämistä kyllä yhä tarkemmin järjestelty sitovilla oikeusohjeilla, mutta tässä on kuitenkin vieläkin paljon enemmän kuin muilla hallinnon aloilla tyydytty yleisiin valtuuksiin. Jotta yhteiskuntaa ja yksityisiä uhkaavat vaarat ja häiriöt saataisiin kyllin tehokkaasti torjutuiksi, on katsottu tarpeelliseksi jättää poliisiviranomaisille verrat-

¹ Ks. *Willgren* s. 266—267. *Hermansonin* yleisesityksessä hallinto-oikeudesta sivuutetaan ongelma kokonaan. Hän keskittyy poliisia koskevassa osassa (s. 411—419) selostamaan, mitä sanalla poliisi tarkoitetaan, sekä valtaa poliisissäännösten antamiseen. Lisäksi teoksessa on jokin maininta poliisiviranomaisista.

tain laaja oikeus harkintansa mukaan menetellä niin, kuin asianhaarat kulloinkin vaativat ja kuin tarkoituksenmukaisinta on.»²

Hyvin samanlainen on Ståhlbergin kaksikymmentä vuotta myöhempi esitys poliisista.³ Tällä välin oli annettu 1925 PolA, sen siis vaikuttamatta Ståhlbergin kannanottoihin. Ståhlberg ei varsinaisesti perustele poliisin yleisen vallan olemassaoloa. Peruslähtökohta päinvastoin on, että tämä valta oli *nyt* (siis 1900-luvun alussa) rajoitettu. Poliisilla oli vanhastaan (muuallakin kuin Suomessa) ollut laaja valta ja sitä oli vähitellen alettu rajoittaa. Nämä rajoitukset olivat nyt voimassa myös Suomessa, ja Ståhlberg yrittää nimenomaan sisäasiain hallintoa koskevassa teoksessaan (v. 1931) ainakin pääpiirteittäin kuvailla, minkä sisältöisiä ne olivat. Valta on siis primäärinen ilmiö ja sen rajoittaminen toissijainen. Oikeudelliseksi perusteeksi vallankäytölle lienee ymmärrettävä lähinnä tavanomainen oikeus, johon Ståhlberg tosin vain ohimennen viittaa.⁴ Hallinnon lainalaisuuden periaate toteutuu siten, että poliisi noudattaa lain säännöksiä, *milloin sellaisia on*, ja muutoin toiminta siis nojautuu tavanomaiseen oikeuteen. Ståhlbergin esitys liikkuu teoreettisella pohjalla, eikä hän (esim. osoittaakseen tavanomaisen oikeuden sisältöä) viittaa oikeustapauksiin lainkaan. Kuvaavaa sekä Ståhlbergin käsittelytavalle että myös 1925 PolA:n sisällölle on, ettei Ståhlberg »poliisitoiminnan rajoja» selostaessaan kertaakaan edes mainitse tätä asetusta.⁵

Willgren panee esityksessään suuren painon poliisin toimialan määrittelylle.⁶ Hän lähtee aluksi siitä, että yksilöitten täytyy pidäytyä kaikesta, mikä häiritsee yhteiskuntajärjestystä. *Tämän vuoksi* he ovat velvollisia noudattamaan sellaisia »poliisivallan päätöksiä ja käskyjä», joiden tarkoituksena on tällaisten häiriöiden torjuminen.⁷ Willgren päättelee

² Näin Ståhlberg, Järjestysvallan rajoista, LM 1911 s. 151—162 (sitaatti on sivuilta 155—156).

³ Ks. Ståhlberg, Sisäasiain hallinto s. 94—103.

⁴ Ks. Ståhlberg, LM 1911 s. 156 ja Sisäasiain hallinto s. 95.

⁵ Ks. Ståhlberg, Sisäasiain hallinto s. 94—103.

⁶ Ks. Willgren s. 248—285.

⁷ »Individerna äro skyldiga att underlåta allt, som stör samhällsordningen; de äro således (kurs. tässä) förpliktade att efterkomma sådana polismaktens beslut och befallningar, som avse att avvärja sådana störningar... De enskildes ifrågavarande lydnadsplikt motsvaras av polisens rätt att fatta beslut samt meddela befallningar, bud och förbud för ordningens och den allmänna säkerhetens upprätthållande.» Näin Willgren s. 258.

siis suorastaan siitä seikasta, että vaaran aiheuttaminen on kiellettyä, asianomaisten olevan velvollisia tottelemaan poliisin käskyjä. Tosiasiassa ajatuksenkulun perusteena täytyy olla jonkinlainen olettaus nimenomaan poliisille kuuluvasta vallasta. Siitä seikasta sinänsä, että jokin menettely on kielletty, ei voi seurata jollekin määrätylle organisaatiolle valtaa torjua sitä.

Willgrenin myöhemmästä esityksestä ilmeneekin, että hän katsoo toimialamäärittelyn merkitsevän kompetenssin antamista. Hän käyttää toisaalta termiä *specialdelegation*, toisaalta *generaldelegation*. Näistä edellinen — *Thoman* esitykseen liittyen — tarkoittaa, että laissa on lueteltu sellaiset, vaaran ilmenemismuodot, jotka oikeuttavat poliisin toimimaan. Vastaavasti jälkimmäinen tarkoittaa »poliisivallalle annettua yleistä valtaa (*bemyndigande*) ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta yhteiskunnassa».⁸ Tosiasiassa Willgrenin termit tarkoittavat toimialaa. Hän katsoo — viitaten v. 1903 annettuun asetukseen kaupunkipoliisista — Suomen oikeuden hyväksyneen »yleisvaltuuden». Willgrenin tarkoittamassa asetuksen kohdassa oli kuitenkin yksinomaan kysymys siitä, mitä asioita poliisin tehtäväpiiriin kuului.⁹ Myöhemmin hän viittaa siihen, että poliisin käsky voidaan oikeusvaltiossa antaa vain lain valtuutuksen perusteella, mutta tämä ei lisää mitään hänen aikaisempaan esitykseensä, koska em. toimialamäärittely hänen mukaansa oli »allmänt bemyndigande». Hyväksyvä suhtautuminen erikseen sääntelemättömään valtaan ilmenee myös siitä, että hän sanoo poliisin *saavan* suorittaa tarkoituksen saavuttamiseksi välttämättömät toimenpiteet (»måste och få av polisens vidtagas»)¹⁰. Lisäksi Willgren huomauttaa samansuuntaisesti kuin Ståhlberg, että silloin, kun laissa on annettu yksityiskohtaisia määräyksiä, niiden puitteissa on toimittava.¹¹ Poliisin *vallan* oikeudelli-

⁸ Ks. Willgren s. 265—267.

⁹ Poliisin järjestämisestä niissä kaupungeissa, joissa on täydellinen poliisilaitos, elokuun 26 päivänä 1903 annetun asetuksen (AsK 1903/45 s. 37) 15 § kuuluu suomen kielisenä: »Kaupunkien poliisin velvollisuuksiin kuuluu: pitää silmällä, että lakeja ja hallituksen määräyksiä noudatetaan; harrastaa yleisen rauhan, hyvän järjestyksen ja tavan sekä omaisuuden ja hengen turvallisuuden ylläpitämistä; estää kaikenlaisia tapaturmia; ehkäistä ja estää rikoksia sekä ryhtyä toimenpiteihin niitten henkilöiden saattamiseksi lailliseen edesvastaukseen, joita epäillään rikollisista teoista.» Ruotsin kielisessä tekstissä ei yhtä selvästi puhuttu velvollisuuksista (vrt. »tehtävä»), vaan sanottiin: »Till polisens i städerna åligganden hörer...»

¹⁰ Ks. Willgren s. 274.

¹¹ Ks. Willgren s. 267.

sesta perusteesta ei Willgren siis puhu oikeastaan mitään. Lienee katsottava, että se hänen mukaansa — poliisin toimialamäärittelyn puitteissa — seuraa poliisina olemisesta sinänsä.¹²

Ahteen esitys poliisista ja yleisvaltuudesta liittyy kiinteästi edellä mainittuihin kirjoittajiin, vaikka hän onkin koettanut perustella kannanottojaan edeltäjiään perusteellisemmin.¹³ Ahteen lähtökohtana on poliisin käsite, jota hän yrittää »tutkia». Hän selostaa sen merkinneen sekä tehtävä- että orgaanikompleksia; tässä yhteydessä on kysymys tehtäväkompleksista. Ahteen tarkoituksena on selvittää, mitä poliisi on eli mitä se on »luonteeltaan», koska tällä seikalla on hänen mukaansa ratkaiseva merkitys ns. yleisvaltuuden sisällölle. Historiallisen katsauksen jälkeen Ahtee tulee (s. 145) sellaiseen tulokseen, ettei Suomen voimassa olevaan oikeuteen sisälly varsinaista määritelmää siitä, »mitä poliisi (tehtäväkompleksina) sisällöltään on». »Täten jää oikeustieteen selvitettäväksi poliisi-käsitteen asiallinen sisältö sekä siinä merkityksessä, kuinka laaja hallinnonhaara poliisitoiminta on, että myös siinä merkityksessä, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia valtiolla on poliisivallan haltijana». Lopulta Ahtee päättyy siihen, että poliisilla on toimivaltaa, joka on johdettavissa poliisin (tehtäväkompleksina) luonteesta, tarkoituksesta ja olemuksesta.¹⁴

¹² Vrt. myös Willgren, s. 260, jossa hän käyttää sanontaa »polisen... på grund av sin allmänna samhällsbevarande myndighet...». Samaan tapaan kuin Ståhlberg käsittelee Willgren tämän jälkeen — todettuaan poliisin vallan olemassaolon — niitä rajoituksia, joita vallan käytölle on asetettava. Ks. s. 272—277. Lähtökohtana on, ettei poliisin vallalla aikaisemmin ollut oikeudellisia rajoja. »Däremot är densamma i den moderna rättsstaten — sålades även hos oss — på visst sätt begränsad uti sin maktanvändning.»

¹³ Ks. Ahtee s. 135—176.

¹⁴ Ks. Ahtee s. 135: »...eräänlaiseen poliisin luonteesta johdettavaan yleisvaltuutukseen, ...» — »Poliisi-käsite on ja pysyneeikin tiettyssä määrin epämääräisenä käsitteenä... Loppujen lopuksi poliisitoiminnassa on kysymys siitä, mistä koko käsite on alkuisin, nimittäin valtion tarkoituksesta ja toiminnasta.» (s. 145—146). — »Tiettyssä määrin poliisilla on toimivaltaa, joka on johdettavissa jo valtion tai suppeammin sanottuna poliisin tarkoituksesta sellaisenaan.» (s. 147—148). — »Erityisesti hallinto-oikeudellisista vapaudenriistoista kysymyksen ollen on edellä esittämämme ahtaalle rajoitettu poliisi-käsite hyvin puollettavissa... Varsinkin poliisin ns. yleisvaltuutuksen laajuuden määrittelemisessä, mihin jäljempänä joudumme palaamaan, sillä on tärkeä merkitys.» (s. 148—149) — »... poliisin yleisestä luonteesta johdettu yleisvaltuutus...» (s. 160—161) — »... yhtä hyvin ehkä voitaisiin nojautua vain poliisin olemukseen ja siitä johdettavaan yleisvaltuutukseen sellaisenaan.» (s. 169).

Tällaiseen tulokseen on Ahteen johtanut paitsi se, että hän on aikaisempien saksalaisten teoreetikkojen tapaan yleensä lähtenyt kysymyksestä, mitä poliisi on, myös se, että hän on ollut vakuuttunut järjestyksen ylläpitämisen välttämättömyydestä valtiossa.¹⁵ Tältä kannalta hän on johtunut siihen, että kun järjestyksen säilyminen on valtion »olemassaolon edellytys» ja poliisi on olemassa järjestystä ylläpitääkseen, sillä *täytyy olla* tietynasteinen valta. »Käytännössä joudutaan täten sellaiseen erikoislaatuiseen järjestelyyn, että poliisin tehtävain laadun ja laajuuden perusrungon määrittelee jo itse sanotun viranomaisen olemassaolo.»¹⁶

Ainakin alitajuisesti Ahtee lienee kuitenkin kokenut edellä selostetut päätelmänsä epätydyttäväksi, vaikka hän — aikaisemman kirjallisuuden pohjalta — onkin niihin päätenyt.¹⁷ Tämän vuoksi hän vetoaa myös *tavanomaiseen oikeuteen*.¹⁸ Kun sen sisällön selvittäminen esim. oikeustapausmateriaalin avulla kuitenkin on vaikeaa, hän »tavanomaiseen oikeuteen nojautuvien vapaudenriistojen oikeusperustetta» etsiesään nojautuu eräisiin *säädännäisen* oikeuden normeihin. Tällöin hän ottaa avukseen nähdäkseni kaikki ne perusteet, jotka meillä (ja myös Ruotsissa) on aikaisemmin tässä yhteydessä esitetty.¹⁹ Tämä tapahtuu kiitettävällä huolellisuudella, mutta vaikutelmaksi jää kuitenkin eräänlainen keinoitekoisuus, »ilmiöiden pelastaminen». Tosiasiassa Ahtee on jo ennen näiden säännösten esittelemistä omaksunut kantansa, ja osittain

¹⁵ Tämän hän mielestäni ilmaisee sinänsä erinomaisesti s. 146. Ks. myös s. 147.

¹⁶ Tällainen päättely on loogisesti kestämaton. Siitä, että asiain pitäisi olla tietyllä tavalla, ei seuraa, että ne ovat sillä tavalla.

¹⁷ Ks. Ahtee s. 139—140 (*Merkliä* koskeva esitys). Jossakin määrin on Merikoski (LM 1951 s. 149) arvostellut Ahteen teoksen yleisvaltuutta koskevaa kohtaa asettaessaan kysymyksenalaiseksi, viekö s. 135—141 oleva »ulkomaita koskeva oppihistoriallinen esitys» asiaa sanottavasti eteenpäin.

Vielä v. 1964 Ruotsissa ilmestyneessä *Sjöholm*in väitöskirjassa »Om politismakten och dess begränsningar» on samantapainen lähtökohta kuin Ahteella. Siinäkin on keskeisellä sijalla poliisin käsitteen selvittely, josta edetään toimivaltaan.

¹⁸ Suomen oikeuskäytännöstä Ahtee esittää s. 170 alav. 44 kaksi OKa:n vuodelta 1928 olevaa ratkaisua.

¹⁹ Ahtee itse huomauttaa (s. 169), että käytännössä on »epäilemättä meilläkin otettava avuksi sellaisia päättelytapoja, joihin edellä selostetun mukaisesti ulkomaidenkin tietoisopissa on asiaa pohdittaessa turvauduttu».

aihetta verrattain etäisesti sivuavien säännösten tehtäväksi jää vain jo rakennetun oppirakennelman tukeminen.²⁰

Merikosken kirjoittamissa julkisoikeuden yleisesityksissä mainitaan poliisin yleisvaltuus ensimmäisen kerran v. 1956 ilmestyneessä Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin -teoksen I osassa.²¹ Yleisvaltuutta koskevalta osalta saman teoksen seuraavat, ennen poliisilain antamista ilmestyneet painokset (1962 ja 1966) ovat samanlaiset.²²

Merikoski ilmaisee teoksissaan lyhyesti meillä siihen mennessä vakiintuneen käsityksen yleisvaltuudesta. Itse asiassa tämä tapahtuu likipitään yhdellä lauseella. Lauseen eri aineiden erottamiseksi ulkonaisesti toisistaan kirjoitan sen tähän toisenlaiseen muotoon:

- (1) »Rikoslaista, muusta lainsäädännöstä, kaupunkien poliisijärjestyksistä jne. ilmenevien käskyjen ja kieltojen tehokkaaksi tekemiseen tarvittavan pakkovallan lisäksi
- (2) poliisilla yleensä katsotaan olevan valta
- (3) ns. poliisin yleisvaltuuden nojalla
- (4) nimenomaisen, säädännäiseen lakiin sisältyvän valtuutussäännöksen puuttuessaakin
- (5) kajota hallintoalamaisen vapauspiiriin

²⁰ *Ahtee* ottaa esille (s. 169—175) kaikkiaan seuraavat lainkohdat: a) säännökset, jotka kieltävät yksityiseltä »omankädenoikeuden», lähinnä RL 16:14, RVA 12 § ja UL 7:14; b) RL 16:19 ja 40:18² eli säännökset, »jotka tietyin edellytyksin julistavat rikoksen ennakolta ehkäisemisen laiminlyönnin rangaistavaksi teoksi»; c) RL:n hätävarjelua koskevat säännökset; d) RL 3:10; e) RL 44:2 (jota nykyään vastaa RL 21:13) sekä L ihmishenkeä pelastettaessa sattuvan tapaturman korvaamisesta (AsK 158/35) ja A hengenpelastusmitalin antamisesta(!) 12.11.1920 (AsK 284/20). — Viimeksi sanotun asetuksen mainitsee myös *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 103 alav. 1.

Lisäksi *Ahtee* viittaa tuomarinohjeisiin sekä tavanomaisen oikeuden veroiseen vakaaseen käytäntöön ja yleisen oikeustajunnan varauksettomaan hyväksymiseen. Viimeksi mainituista ei ole mitään selvitystä.

²¹ Ks. *Merikoski*, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I, Porvoo—Helsinki 1956 s. 143. Aikaisemmin hän oli kirjoittanut suppeamman Suomen julkisoikeuden oppikirjan, jonka I niteen ensimmäinen painos ilmestyi v. 1944 sekä 2. ja 3. painokset vuosina 1946 ja 1949. Näyttää siltä, että *Ahteen* väitöskirja (Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto; 1950) on vaikuttanut *Merikosken* esityksen muotoutumiseen. Arvostellessaan tätä teosta *Merikoski* antoi tunnustusta nimenomaan *Ahteen* esitykselle poliisin yleisvaltuudesta; ks. LM 1951 s. 151.

²² Ks. *Merikoski*, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I, 2. painos, Porvoo—Helsinki 1962 s. 143 sekä 3. painos, Porvoo—Helsinki 1966 s. 143.

- (6) silloin kun tällainen kajoaminen osoittautuu välttämättömäksi
 (7) yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseksi.»

Merikoski ei — teoksen oppikirjaluonteen mukaisesti — perustele kannanottoaan. Siteeratun lauseen lisäksi hän kiinnittää huomiota pääasiassa siihen, miten tällainen normeeraamaton valta voidaan — HM 92¹ §:n säännös huomioon ottaen — sopeuttaa oikeusjärjestyksemme, sekä asettaa oikeuspoliittisen tavoitteen »yleisvaltuusalan» jatkuvasta supistamisesta.²³

Aikaisemmin on kiinnitetty huomiota siihen, ettei myöskään valta spesiaalisäännösten »tehokkaaksi tekemiseen» ole ongelmaton.²⁴ Mitä Merikosken esitykseen muutoin tulee näkyy siitä, että hän ainakin enimmäkseen tarkoittaa poliisin yleisvaltuudella kirjoittamatonta normia, joka antaa poliisille valtaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseksi.²⁵ Lauseen kohta (6) ilmentää samantapaisia vallankäytön rajoituksia, joita erityisesti Ståhlberg oli aikanaan käsitellyt.

²³ Merikosken esitys yleisvaltuudesta on tarkkaan luettuna itse asiassa hyvin varovainen. Hän nimenomaan sanoo vain »yleensä katsottavan», että poliisilla olisi sen laatuinen yleisvaltuus kuin hän esittää. Kannanotto on kuitenkin ymmärtääkseni saanut juristien keskuudessa varsin suuren merkityksen. Tämä lienee johtunut, paitsi tekijään kohdistuneesta arvostuksesta, teosten jatkuvasta käytämisestä oppikirjana. Ehkä osittain esityksen suppeudesta on ollut negatiivisena seurauksena, että yleisvaltuus on toisinaan mielletty jonkinlaiseksi välttämättä normeeraamattomaksi vallaksi. Tällainen käsitys ilmenee nähdäkseni poliisilain esitöistä, joissa yleisvaltuusproblemaa ei varsinaisesti missään mainita. Merikosken teoksista ei näy, että poliisioikeudellisia yleisklausuuleja sisältyy ulkomaisiin poliisilakeihin ja että tällaisen klausuulin tulkinta on eri asia kuin sen seikan pohtiminen, missä määrin poliisille kuuluu valtaa muiden kuin säädännäisestä oikeudesta ilmenevien normien nojalla. — Viimeisimmässä painoksessa (1970) Merikoski sen sijaan nimenomaan lausuu, että säännös yleisvaltuudesta olisi voitu (ja selvyiden vuoksi pitänyt) ottaa poliisilakiin; ks. Julkisoikeus I s. 138.

²⁴ Ks. tekstissä siteeratun Merikosken virkkeen kohta (1). Tältä osin ei hänen esityksensä olekaan teoksen viimeisimmässä painoksessa enää samanlainen. Ks. Julkisoikeus I s. 137.

²⁵ Toisaalta voisi saada sellaisen käsityksen, että Merikoski on tarkoittanut samalla sanalla myös kirjoittamattomalla normilla luotua valtaa (eikä siis tuota normia). Ks. Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I, 3. painos, Porvoo—Helsinki 1966 s. 144, jossa tekijä puhuu »yleisvaltuuden käytöstä». Saman teoksen viimeisin painos viittaa niin ikään siihen, ettei Merikoski ole juuri kiinnittänyt huomiota tähän eroon. Toisaalta siinä mainitaan yleisvaltuudella tarkoitettavan, että poliisilla on (tietyn laajuinen) valta ja että yleisvaltuudesta olisi voitu

Poliisilain antamista edeltäneeltä ajalta voidaan vielä mainita Ylösjoen artikkeli »Poliisin yleisvaltuudesta».²⁶ Hänen ei ymmärtääkseni ole onnistunut lisätä mitään olennaista aikaisemmin esitettyyn. Argumentit näyttävät enimmältä osalta asiaan vaikuttamattomilta. Artikkeliiin on tilaisuus palata jossakin määrin seuraavassa esitysjaksossa (VI/4) käsiteltäessä yleisvaltuusproblematiikkaan liittyviä metodisia näkökohtia.²⁷

Mitä poliisilain antamisen jälkeiseen oikeustieteelliseen kirjallisuuteen tulee, on Merikosken edellä käsitellyn teoksen viimeisin painos ilmestynyt v. 1970.²⁸ Siinä hän toteaa, että kysymys poliisin yleisvaltuudesta on nyt joutunut uuteen valoon, koska poliisilakiin sisältyy aikaisempaa paljon yksityiskohtaisempia säännöksiä poliisin toimivallasta. Periaatteessa Merikosken käsitys on kuitenkin samanlainen kuin aikaisemmin, ja hän — joskin varsin varoen — arvelee, ettei »yleisvaltuuskonstruktiosta» voitaisi meillä vieläkään luopua. Oppikirjaansa varten hän ei luonnollisestikaan ole voinut suorittaa poliisilain säännösten tarkempaa analyysia. Merikoski kuitenkin otaksuu, että sellaiset tilanteet, joissa yleisvaltuuteen täytyisi turvautua, tulevat käytännössä olemaan erittäin harvinaisia.

Kuusimäki pysyttelee artikkelissaan »Poliisin yleisvaltuudesta» vuodelta 1969 traditionaalisella pohjalla. Myös hän arvelee, ettei yleisvaltuudella tule juuri olemaan käytännöllistä merkitystä.²⁹

ottaa säännös lakiin, toisaalta taas, että yleisvaltuutta on pidetty meillä tavanomaisoikeudellisena oikeusohjeena. Ks. Julkisoikeus I s. 137—138. — Ahtee (esim. s. 169—170) näyttäisi tarkoittavan yleisvaltuudella pelkästään normia (»oikeusperustetta»).

Tämän teoksen terminologiassa on kokonaan luovuttu sanan yleisvaltuus käytämisestä. Mielestäni se ei sanana kuvaa onnistuneesti *klausuulia*, johon valta voi perustua. Toiselta puolen ei poliisille kuuluvasta vallasta liene osoitettavissa mitään sellaista osasuuretta, jota olisi perusteltua nimittää yleisvaltuudeksi.

²⁶ Ks. Ylösjoki, PM 1965 s. 319—332.

²⁷ Ylösjoen laaja Poliisioikeus-teos ilmestyi ennen poliisilain voimaantuloa. Kuitenkin sen II osassa on alkusanoihin sisältyvän ilmoituksen mukaan pidetty poliisilakia jo voimassa olevana oikeutena. Tässä teoksessa ei käsitellä yhtenäisesti yleisvaltuusproblematiikkaa.

²⁸ Ks. Merikoski, Julkisoikeus I s. 137—141.

²⁹ Ks. Kuusimäki, Poliisin yleisvaltuudesta, SPL 1969 s. 197—201. — Ylösjoen Poliisioikeus-teoksen II osassa mainitaan poliisin yleisvaltuus huomatakseni ainoastaan s. 179, jossa väitetään yleisvaltuuden käyvän epäsuorasti ilmi PolL 123 §:stä. Olen jo edellä ilmaissut käsitykseni siitä, ettei asia ole näin. — Joustie, LM 1970 s. 365—366 viittaa lyhyesti yleisvaltuuden käsitteeseen. Hänen mukaansa

Yhteenvetona kotimaisesta kirjallisuudesta voidaan todeta, että se on ollut varsin vahvasti sidoksissa ulkomaisiin mielipiteisiin. Lisäksi on Ylösjoen ja Kuusimäen mainituissa artikkeleissa viitattu osittain jo melko vanhoihin teoksiin (esim. *Reuterskiöld* ja *Skarstedt*). Tämä ei sinänsä ole negatiivista, mutta kysymyksenasettelu on niissä yleensä siinä määrin nykyajasta jälkeen jäänyttä, ettei enää ole tarkoituksenmukaista liikkua samalla pohjalla.

Ulkomaisella kirjallisuudella on välittömästi tässä yhteydessä suhteellisen vähän mielenkiintoa. Tämä seuraa siitä, että meillä omaksuttu normeeraustapa, joka tuo tullessaan omat probleemansa, on harvinainen. Meillä on lain tasolla varsin pitkälle meneviä toimivaltasäännöksiä, mutta poliisioikeudellinen yleisklausuuli puuttuu. Valtioissa, joissa on yleisklausuuli, ei *samanlaisia* ongelmia normeeraamattomasta vallasta voi esiintyä. Jos taas poliisin toiminnan perusteeksi ei yleensäkaan vaadita nimenomaisia toimivaltasäännöksiä, vaan oikeusjärjestys sisältää pääasiassa erilaisia ohjesäännöksiä koottuja toimintaohjeita, ei asia myöskään näytä samanlaiselta. Tällaisessa järjestelmässä vallan nimenomaisen normeeraamattomuus on lähtökohta, jota ei tarvitse selittää.

4. Säädännäiseen oikeuteen perustumaton valta poliisilain antamisen jälkeen

Termillä yleisvaltuus ilmaistu normi on meillä oikeustieteellisessä kirjallisuudessa ainakin verraten yleisesti mielletty *apriorisesti tietyn sisältöiseksi* (mm. *Ahtee*). On kysytty, onko juuri sen sisältöinen normi voimassa vai ei. Tarkasteltaessa, miksi on asetettu olettamus juuri tällaisesta normista, päädytään vaikeuksitta Saksan oikeuteen. Tämä näkyy välittömästi asianomaisten auktorien kirjallisuusviittauksista. On lainattu Saksan oikeuden poliisille luoma valtapiiri ja kysytty, kuuluuko täällä poliisille samanlainen (tai ainakin pääpiirteittäin samanlainen) valta. Tähän kysymykseen taas on poikkeuksetta erilaisin perustein vastattu myöntävästi, vaikkei meillä olekaan ollut Saksan oikeutta vastaavia

poliisilaki ei ole vahvistanut eikä kumonnut yleisvaltuuden soveltamismahdollisuutta. Joustie epäilee, että tulevaisuudessa — poliisilaissa käsittelemättömien ongelmien lisääntyessä — »helppokäyttöisen yleisvaltuuden» merkitys tulee uudelleen kasvamaan. Kuitenkaan ei myöskään Joustie ole kiinnittänyt huomiota siihen, miten pitkälle poliisilain toimivaltasäännökset itse asiassa ulottuvat.

säännöksiä. Ajattelutapa näkyy ehkä puhtaimmillaan *Ylösjoen* kirjoituksessa »Poliisin yleisvaltuudesta» (PM 1965 s. 319). Siinä hän lausuu näin: »Erityisen tärkeää on koettaa selvittää, mitä luontoa poliisin yleisvaltuus meillä on. Sen olemassaolo on joka tapauksessa tähänastisissa tutkimuksissa (WILLGREN, STÅHLBERG, MERIKOSKI, AHTEE) todettu ja vahvistettu. On tarpeen myös koettaa todeta, minkälaisia perusteita yleisvaltuudelle on löydettävissä voimassaolevasta oikeudestamme.» Tässä lähdetään siis siitä, että on olemassa jokin yleisvaltuus, jonka luontoa tutkitaan.

Tähän ajattelutapaan kuuluu myös, että yleisvaltuus käsitetään eräällä tavalla primääriseksi elementiksi poliisin toimivallan normeerauksessa. Kirjoitetut säännökset vain kuvastelevat sitä epätäydellisinä. Tästäkin tarjonnee *Ylösjoki* parhaan esimerkin.¹ Tällaisen suhtautumisen kanssa ei ole ristiriidassa, että painotetaan velvollisuutta noudattaa kirjoitettuja normeja, milloin niitä on.² Jos kirjoitettua säännöstä ei ole, voidaan palata »vallan lähteelle» ja väittää, että valta siinä konkreettisesti tapauksessa perustuu yleisvaltuuteen.³

¹ Ks. *Ylösjoki*, Muistio s. 2—3, jossa *Ylösjoki* ilmaisee käsityksensä yleisvaltuudesta ja silloin tekeillä olleesta poliisilaista näin: »Sana poliisi oikeastaan jo tarkoittaa ja vastaa yleisvaltuuden sisältöä ja erityisvaltuudet vain viittaavat yleisvaltuuden olemassaoloon.» ... »Poliisilakiesitykseen ei ole otettu säännöstä yleisvaltuudesta. Se on jätetty edelleen tavanomaisen oikeuden varaan. Koska kuitenkin poliisilakiesityksen erityisvaltuudet toisaalta ovat viitteenä yleisvaltuuden olemassaolosta, on sen sijoittaminen poliisilakiin kyllä mahdollista ja ... (kurs. tässä).» Ks. myös Poliisioikeus II s. 179: »Poliisilaki ei sisällä säännöstä yleisvaltuudesta, joskin sellaisen olemassaolo epäsuorasti käy ilmi 12 §:n 3 mom:sta. Samaan päämäärään pyritään moninaisten erillisvaltuutusten avulla, jollaisilla meillä kuten muuallakin itse asiassa rajoitetaan yleisvaltuutta (kurs. tässä).» — *Ylösjoki* ei varmaankaan ole ollut ainoa tällä tapaa ajatellut. Kuten tekstistä ilmenee, on hänen esityksiään käytetty lähinnä esimerkkeinä.

² Vrt. myös *Merikoski*, *Julkisoikeus* I s. 138.

³ Ks. esim. *Kuusimäki*, SPL 1969 s. 201, jossa kirjoittaja (nähdäkseni aivan oikein) kiinnittää huomiota siihen, että ns. julkisia intressejä suojattaessa toimivaltasäännökset saattavat osoittautua puutteellisiksi. Mahdollisena johtopäätöksenä tästä hän ei kuitenkaan ota huomioon, ettei valtaa niissä tapauksissa kenties ensinkään ole, vaan lausuu: »...juuri sellaisiin etuihin kohdistuvien tekojen torjumisen yhteydessä saattaa ilmeisesti syntyä sellaisia tilanteita, joissa poliisin toimenpiteille ei löydy muuta perustetta kuin yleisvaltuus.» Poliisi toimii näin ollen joka tapauksessa, ja vasta jälkikäteiseksi tehtäväksi jää osoittaa toimivaltanormi.

Oman käsitykseni mukaan on valittava päinvastainen lähtökohta: *poliisin valtaa tutkittaessa on lähdettävä sitä koskevista säädännäisen oikeuden normeista.* Tähän on nykyään paljon paremmat edellytykset kuin ennen poliisilain voimaan tuloa, mutta periaatteessa sama lähtökohta olisi voitu valita silloinkin. Ei ole mitään taustalla leijuvaa yleisvaltuutta, jota voitaisiin sellaisenaan tutkia ja johon voitaisiin vedota aina, kun säädännäisen oikeuden normit näyttävät puutteellisilta. Tällöin on kysymys aukkotilanteesta, jossa eräs mahdollinen ratkaisu myös poliisihallinnossa on, ettei valtaa siinä tilanteessa ole.⁴ Kaikkiin tällaisiin tilanteisiin sopivaa ratkaisumallia ei voida antaa. Kysymys on ensinnäkin siitä, minkälaisia aukkoja kirjoitettu oikeus jättää, ja toiseksi, minkälainen ratkaisu *kussakin niistä* on oleva.⁵

Keskusteltaessa toimivallasta *on luonnollista erottaa termillä valta ilmaistu relaatio ja tuon relaation perustava normi.* Yleensä ei tässä voinekaan syntyä mitään epäselvyyttä. Yleisvaltuudesta puhuttaessa ei eroon kuitenkaan ole aina kiinnitetty riittävää huomiota. Erottelun selväpiirteinen suorittaminen johtaa kysymään, missä määrin säädännäiseen oikeuteen sisältyy toimivaltanormeja sekä mitä muita toimivaltaa luovia normeja mahdollisesti voidaan osoittaa. Jos poliisin valankäytön perusteeksi halutaan viitata tavanomaiseen oikeuteen, tällainen väite täytyy verifioida.

1925 PolA:een sisältyi varsin vähän poliisin toimivaltaa koskevia säännöksiä. *Niitä oli itse asiassa niin vähän, että poliisin voidaan vailla epäilyksiä sanoa tuon asetuksen aikana toimineen muutoinkin kuin kirjoitetun oikeuden nojalla.* Missään ei mm. ollut yleistä säännöstä siitä, että poliisilla oli valta tarpeellisin toimenpitein keskeyttää rikollinen toiminta, eikä tuota puutetta liene edes huomattu. Keskeisin 1925 PolA:n toimivaltasäännös (7 §) koski poliisiorganien alueellista toimivaltaa.

Asetusta annettaessa poliisin toimintaa pidettiin sen luontoisena — valtiossa itsestään selvänä — ettei toimivallasta katsottu edes tarpeelliseksi säätää. Kysymys oli eräässä mielessä vain poliisin työn järjestämisestä. Tätä käsitystä ei ole lausuttu julki *Ignatiuksen* laitimassa

⁴ Asiaan vaikuttaa mm., miten tilannetta sivuavia säännöksiä mahdollisesti voidaan *tulkita*; aukko- ja tulkintatilanteitten erottaminen toisistaan ei ole itsestään selvää. Ks. *Makkonen, Entscheidung* s. 130 sekä hänen esitystään s. 131—140 argumentaatiotekniikasta sääntelemättömissä tilanteissa.

⁵ Aukko po. mielessä on problemaattinen käsite. Periaatteena julkisen viranomaisen kohdalla on (HM 921 §), ettei sillä ole valtaa ilman sitä luovaa normia. Ellei normia näin ollen »löydetä», päädytään pääsääntöisesti tulokseen vallan puuttumisesta.

mietinnössä v. 1925 poliisiasetukseksi (julkaistu mm. SPL 1925). Lainsäädäntötyön lopputulos itsessään osoittaa po. ajattelutavan.⁶

Merikoski on viitannut siihen, että yleisvaltuuskonstruktio saattaa olla käytännöllinen välttämättömyys.⁷ Miten tämä on ymmärrettävä?

Ensinnäkin on erotettava poliisin *toimialan* ja *toimivallan* määrittely. Verraten suuri yksimielisyys vallitsee siitä, ettei poliisin toimiala ole lainsäädännössä *yksityiskohtaisesti* määriteltävissä.⁸ Tämä mielipide on syntynyt seuraavista aksioomeista lähtien: 1) poliisin yhteiskunnallisena tehtävänä on torjua yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavat vaarat, ja 2) tämä vaara saattaa ilmetä niin monenlaisissa muodoissa, ettei niiden spesifioiminen etukäteen ole mahdollista. Ajatuksenkulun ilmaisee mielestäni hyvin *Drews-Wacke* (s. 45): »Kein Gesetz kann nämlich sämtliche von der Polizei jemals zu treffende Massnahmen im einzelnen voraussehen und kasuistisch durch Spezialklauseln regeln. Ein solcher Versuch würde die Ohnmacht der staatlichen Gewalt vor neuen, durch die fortschreitende Entwicklung immer wieder eintretenden Lagen bedeuten; die Polizei müsste in jedem nicht vorhergesehenen Falle versagen.»

Tässä ei tosin ole täsmällisesti erotettu toimialaa ja toimivaltaa toisistaan, koska puhutaan myös kysymykseen tulevista toimenpiteistä. — Vrt. meillä *Ignatius*, SPL 1925 s. 113, jossa hän perustellessaan laatimaansa ehdotusta poliisitoimiasetukseksi lausuu, ettei »poliisin yleisten velvollisuuksien» luetteleminen uudessa asetuksessa olisi paikallaan. »... joskin kaikista voimassa olevista laeista ja asetuksista poimisi kokoon poliisin tehtävät, olisi luettelo niistä ennen pitkää vanhentunut.» Vanhemmissa suomalaisissa asetuksissa oli pyritty poliisin tehtäväpiiriä mää-

⁶ Erään yksityiskohdan suhteen voidaan viitata *Ignatiuksen* laatimaan mietintöön, SPL 1925 s. 115, jossa hän toteaa, että noutamista oli ennen 1925 PolA:n antamista »ollut pakko» käyttää muutenkin kuin nimenomaan normeerauissa tapauksissa. Tämän toteaminen ei sisällä mitään arvostelua menettelyä vastaan, vaan poliisi oli nähtävästi *Ignatiuksen* käsityksen mukaan menetelty oikein ja ainoastaan lainsäädäntö oli puutteellinen. Nykyään ei asiaa ymmärtääkseni voida ilman muuta arvioida tällaisesta, silloin luonnolliseksi mielletystä näkökulmasta.

⁷ Ks. *Merikoski*, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I s. 144, 3. painos, Porvoo—Helsinki 1966 sekä Suomen osalta varovaisemmin poliisilain voimaantulon jälkeen *Julkisoikeus* I s. 138.

⁸ Ks. *Willgren* s. 266, *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 95, *Ahtee* s. 176 ja *Merikoski*, *Julkisoikeus* I s. 138 sekä ulkomaisesta kirjallisuudesta esim. *Sjöholm* s. 155—160 ja *Drews-Wacke* s. 44—48.

riteltäessä noudattamaan enumeraatioperiaatetta. Ks. 1903 PolA 15—37 §. Tosin 15 § oli niin yleiseen muotoon kirjoitettu, että se täytti ne aukot, joita yksityiskohtaisilta määräyksiltä mahdollisesti jäi. 1904 PolA:n 12. kohdassa viitattiin mainittuihin säännöksiin. Aikaisemmista asetuksista ks. esim. Turun kaupungin poliisilaitoksesta 15.12.1897 annetun asetuksen (AsK 1897/43 s. 21) 10 §, jossa taas yleisluontoinen täydentävä tehtävän määrittely oli viimeisenä kohtana. Vielä vuonna 1906 lainvalmistelukunnan ehdotuksessa asetukseksi maan kaupunkien poliisista yritettiin tehtävät luetella. Ks. *Lvk. julk.* 1906:1 s. 9—13 ja 47—49. Niin kuin huomataan, ei enumeraatioperiaatetta kuitenkaan ollut em. sääöksissä täydellisesti toteutettu, vaan niissä kaikissa oli myös yleinen tehtävien määrittely. 1925 PolA:een ei, kuten tunnettua, yksityiskohtaista luetteloa enää otettukaan, vaan 1 § kirjoitettiin Ignatiuksen ehdotuksen mukaisesti yleiseen muotoon. — Poliisilakia valmisteltaessa ei enumeraatioperiaatteen noudattaminen tässä kohden liene ollut edes harkittavana.

Itse asiassa on siis kysymys siitä, *ettei termikompleksin yleinen järjestys ja turvallisuus tarkoittamaa asiaintilaa katsota voitavan kuvata laissa yksityiskohtaisesti*, ts. korvata tätä määrittelyä täsmällissältöisemmin ilmaisin. Sama asia voidaan sanoa myös niin, *ettei vaaran ilmenemismuotoja katsota voitavan luetella tyhjentyvästi*. Tämän mielipiteen paikkansapitävyys riippuu osittain siitä, miten termikompleksi yleinen järjestys ja turvallisuus ymmärretään. Mitä laajemmaksi sen ala ajatellaan, sitä vaikeampi on etukäteen kuvitella, mitkä kaikki ilmiöt saattaisivat vaarantaa sitä. Toisaalta — vaikka lähdetään siitä, *ettei näiden ilmiöiden spesifioiminen etukäteen ole mahdollista* — ei siitä sinänsä vielä seuraa yleisen määrittelyn välttämättömyys. Jokin toiminta voi olla välttämätön vain tiettyä tavoitetta silmälläpitäen. Tässä tavoitteena on järjestyshäiriöiden estäminen. Kun poliisin toimialan yleinen määrittely esitetään välttämättömyytenä, merkitsee se, että kaikenlaisten häiriöiden torjuttavuutta *pidetään tärkeämpänä* kuin sitä, että kysymykseen tulevat vaaratilanteet olisi laissa yksityiskohtaisesti lueteltu. Toisesta näkökulmasta sama mielipide voidaan ilmaista näin: on pienempi haitta kuvata poliisin toimiala yleisesti, jolloin sen tarkkoja rajoja ei näy, kuin käyttää spesiaalilausekkeita, jolloin osa häiriöinä pidettävistä ilmiöistä mahdollisesti jää poliisin toimialan ulkopuolelle.

Poliisin toimialan kuvaaminen väljästi ei vielä riitä tavoiteltaessa sitä, että poliisi pystyisi torjumaan kaikki yleistä järjestystä tai turvallisuutta uhkaavat vaarat. Toimialan kuvauksella on enintään *vallankäytön edellytyksenä* oleva tosiseikasto kuvattu väljästi. Jos sallittujen

toimenpiteitten piiri tästä huolimatta jätetään kapeaksi, voi poliisi joissakin tilanteissa olla vailla »tarpeellista» valtaa. Sen kompetenssiin kuuluvat reaktiomuodot eivät riitä. Jotta poliisi olisi kaikissa tapauksissa tehokas, täytyy paitsi sen toimiala myös sen käytettävissä olevat reaktiomuodot kuvata laissa riittävän väljästi.

Toimialan ja kysymykseen tulevien reaktiomuotojen väljän määrittelyn voidaan sanoa olevan *käytännöllinen välttämättömyys tiettyä päämäärää ajateltaessa*.⁹ Kuitenkin lainsäätäjän harkintavallassa on, mikä asetetaan yhteiskunnassa päämääräksi, ja sen mukaisesti myös, minkälainen valta siihen pääsemiseksi annetaan. On täysin mahdollista, että poliisin valta määrätään suppeaksi ja tiettyjen häiriöiden annetaan jäädä sen ulkopuolelle.

Vaikka vallan väljää määrittelyä pidettäisiin tarpeellisena, ei mikään yleisvaltuuskonstruktio kuitenkaan ole tarpeellinen. Ensinnäkin valta voidaan luoda säädettyyn oikeuteen sisältyvällä poliisioikeudellisella yleisklausuulilla tai useilla toisiaan täydentävillä spesiaalisäännöksillä. Vaikka viimeksi mainittuakaan menettelyä ei käytettäisi, ei pulmaa voitane ratkaista millään konstruktiolla, vaan valta on (ehkä) johdettavissa tavanomaisesta oikeudesta.

HM 92¹ §, josta Merikoski puhuu yleisvaltuuden yhteydessä,¹⁰ ei sanottavasti vaikuta poliisin toimivallan määräytymiseen. Olen toisessa yhteydessä koettanut osoittaa, että tämän säännöksen ainoana sisältönä on, että hallintotoiminnassa on noudatettava voimassa olevaa oikeusjärjestystä.¹¹ Tästä säännöksestä ei voida päätellä, minkälaisia normien tulisi olla sisällöltään, eikä myöskään sitä, milloin jostakin asiasta on säädettävä eduskuntalailla ja milloin voidaan käyttää alemmanasteista säädöstä.

Poliisiorganisaation kohdalla ei ole poikkeusta HM 92¹ §:ssä *expressis verbis* asetetusta velvollisuudesta toimia oikeusjärjestyksen mukaisesti. Se on samalla tavalla lainalainen kuin hallintokoneiston toisetkin osat. Nähtävästi tätä ajatellen Merikoski lausuu, että selvää lainsäädännöl-

⁹ Filosofiassa on tällaisessa yhteydessä puhuttu käytännöllisistä syllogismeista: jos aion ehtiä junaan, minun on juostava. Viimeisin G. H. von Wrightin esitys tähän liittyvistä kysymyksistä sisältyy monisteeseen On So-called Practical Inference, An International Philosophical Colloquium Helsinki and Turku. Finland March 26—29, 1971.

¹⁰ Ks. Merikoski, Julkisoikeus I s. 137—138.

¹¹ Ks. Sinisalo, LM 1968 s. 19—31.

listä perustetta vailla oleva yleisvaltuus varsin huonosti sopeutuu oikeusjärjestelmäämme. Miten tähän väitteeseen on suhtauduttava?

Merikosken esityksen taustana on *Ståhlbergin* lausuma siitä, että kehityksen kulkiessa (Euroopassa yleensä) kohti yhä täsmällisemmin säänneltyä hallintotoimintaa oli oikeusvaltioon poliisin toiminnan alalla siirtynyt »ikäänkuin sulautumaton jäännös entistä poliisivaltiota», koska muun hallinnon joutuessa nimenomaisten oikeusnormien sitomaksi poliisitoiminta oli »vielä enimmäkseen järjestämättä». ¹² HM 92¹ §:n säännöksen valossa voi ongelmia syntyä kuitenkin vain, jos toimivaltaa ryhdytään johtamaan poliisin käsitteestä tai »luonteesta». Jos vallankäyttö voidaan perustaa tavanomaiseen oikeuteen, ei mitään ristiriitaa synny. Ymmärtäisin HM 92¹ §:n niin muodollisesti, että se edellyttää ainoastaan valtaa luovan normin osoittamista. ¹³ Merikoski lienee johtunut HM 92¹ §:n ja yleisvaltuuden keskinäistä suhdetta koskevaan ongelmaan nimenomaan sen vuoksi, ettei siihenastisia esityksiä ollut perustettu tavanomaiseen oikeuteen, vaan koetettu selittää valtaa jollakin tavoin poliisitoiminnan luonteesta seuraavaksi ja siinä mielessä poliisia todella oikeusnormeista riippumattomaksi.

Edellä sanotun perusteella ei näytä aiheelliselta käyttää termiä poliisin yleisvaltuus. ¹⁴ Lainsäädännön valossa voidaan — jos sitä pidetään tar-

¹² Ks. *Ståhlberg*, LM 1911 s. 156 ja Sisäasiain hallinto s. 95.

¹³ Tällä en halua sanoa, ettei poliisin toimivallasta säätäminen eduskuntalailla olisi suotavaa. Nähdäkseni se on oikeusjärjestyksemme rakenteen huomioon ottaen asianmukaista ja osittain mm. kansalaisten perusoikeuksien vuoksi mahdollisesti välttämätöntäkin. Kuitenkaan ei vaatimus eduskuntalain käyttämisestä sisälly HM 92¹ §:ään. — 1925 PolA:ta uudistettaessa oltiin yksimielisiä siitä, että uudistukset tuli toteuttaa eduskuntalailla. Ks. *Kom. miet.* 1958: 15 s. 7—8, *SisM:n poliisilakiehdotus* s. 1—2, *Laintarkastuskunnan lausunto* n:o 6/1962 s. 1—3 ja HE N:o 130 s. 1—2, *Asiak.* III: 1, 1964 vp. sekä myös *Joustie*, LM 1970 s. 363—365.

¹⁴ Ks. tästä jo edellä s. 237 alav. 25. — Termissä valtuus on — toimivaltaan verrattuna — yleensäkin se huono puoli, että se viittaa liiaksi toimivallan siirtämiseen viranomaiskoneiston sisällä tai sen poikkeukselliseen antamiseen. Ajatellaan helposti (ylemmän) viranomaisen »antamia valtuuksia». Tällaisesta ei toimivallan kohdalla tavallisesti ole kysymys, vaan suoraan lainsäädännöllisesti järjestetystä orgaanin asemasta. Ks. *Makkonen*, LM 1964 s. 779—781 ja *Uotila* s. 45—47.

PolL 32 §:ssä ja PolA 98 §:ssä on sanaa poliisivaltuus käytetty sille paremmin sopivassa yhteydessä. Näissä lainkohdissa on kysymys poliisimiehelle kuuluvan vallan uskomisesta poikkeuksellisesti poliisiorganisaation ulkopuoliselle henkilölle. SisM tai LH antaa hänelle poliisivaltuudet eli lakiin perustuvan

peellisenä — sanoa, että poliisin toimivalta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi on (jossakin mielessä) yleinen.

Ymmärtääkseni meidän ei siis tule kysyä, kuuluuko poliisille jokin »yleisvaltuus», vaan missä määrin sille mahdollisesti kuuluu säädännäiseen oikeuteen perustumatonta valtaa. Tätä tutkittaessa joudutaan etenemään yksittäistapauksittain. Ensin on selvitettävä kirjoitettuun oikeuteen sisältyvien säännösten sisältö ja annettava niille tulkinta. Jos poliisin jokin vallankäyttömuoto ei näytä perustuvan mihinkään lainkohtaan, on kaksi vaihtoehtoa: joko poliisi on ylittänyt toimivaltansa tai vallankäyttöön oikeuttava normi on osoitettavissa muualta kuin säädännäisestä oikeudesta. Poliisilakia säädettäessä ei lähdetty siitä, että se edes siltä osin, kuin on kysymys yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämisestä, olisi säännelty tyhjentävästi poliisin vallan ulottuvuuden. Toisaalta kysymystä *tavanomaisesta oikeudesta* vallankäyttöön oikeuttavana perusteena ei ole otettu esille missään lain painetuissa esitöissä.¹⁵ Myös muissa poliisilain syntymiseen liittyvissä asiakirjoissa se mainitaan verraten myöhään. Ensimmäisen kerran huomautus tavanomaisesta oikeudesta esiintyy *Ylösjoen* Muistiossa (s. 3) sekä sen jälkeen *Rytkölän* Asiantuntijalausunnossa (s. 1). Sittemmin se sisältyi lakivaliokunnan sihteerin (*Kurvinen*) valiokunnassa tehdyistä muutosehdotuksista laatimaan yhteenvetoon. Siinä referoidaan Rytkölän lausuntoa seuraavasti: »Poliisille kuuluu tavanomaisoikeudellisesti yleisvaltuus kajota kansalaisvapauksiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Poliisin tehtävistä on säännöksiä muuallakin kuin poliisilaissa. Sen vuoksi 1 §:n sanamuoto on liian ahdas ja sitä olisi väljennettävä. Tämä tapahtuisi siten, että pykälästä jätettäisiin pois

kompetenssinantovallan nojalla luo hänelle jossakin suhteessa poliisimiehen asemaa vastaavan statuksen. Vrt. myös SisMA 9 §:n 8. kohta ja termi valtuuslaki (*Sipponen* s. 330—335).

Vielä vähemmän on toimivaltaa tarkoitettaessa aihetta puhua »valtuutuksesta». Tätä sanaa on kuitenkin *Ahtee* käyttänyt (esim. s. 135, 148 ja 169). Vrt. myös esim. *Ylösjoki*, PM 1965 s. 319 sekä toisessa yhteydessä *Makkonen*, Kunnallinen säädösvalta, esim. s. 19.

¹⁵ Olen edellä esittänyt arvelun siitä, että yhtenä syynä tähän on luultavasti ollut yleisesti verraten hämärä käsitys yleisvaltuudesta. Olettamus sellaisen olemassaolosta on jättänyt varjoonsa kysymyksen tavanomaisen oikeuden merkityksestä.

lopusta sanat 'sen mukaan, kuin tässä laissa säädetään'.¹⁶ Lakivaliokunta hyväksyi lausunnossaan siteeratun kohdan viimeisessä virkkeessä olevan ehdotuksen, ja tämän mukaisesti po. sanat jäivät pois PolL 1 §:stä. Perusteluissaan ei valiokunta kuitenkaan enää viittaa tavanomaiseen oikeuteen, vaan mainitsee ainoastaan, että poliisin »tehtävistä» on säädetty muissakin laeissa ja asetuksissa, joten sanat saattaisivat antaa asiasta harhaanjohtavan kuvan. Samanlainen on laki- ja talousvaliokunnan perustelu.¹⁷

Laki- ja talousvaliokunnan istunnoissa asiasta puhuttiin poliisilain yksityiskohtaisen käsittelyn yhteydessä (ltv:n ptk. 2. ja 12. 11. 1965). Ed. Sinisalo teki valiokunnassa ehdotuksen PolL 1 §:n muuttamisesta siten, että poliisin tehtäväksi olisi säädetty yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitäminen siten kuin »tässä tai muussa laissa» säädetään. Äänestyksessä tämä ehdotus tuli kuitenkin selvästi (11—4) hylätyksi. Ed. Sinisalon sekä eräiden muiden kansanedustajien laki- ja talousvaliokunnan mietintöön liittämässä vastalauseessa perustellaan hylätyksi tullutta sanamuotoa seuraavasti: »Laki- ja talousvaliokunta on mielestämme ilman riittäviä perusteita poistanut hallituksen esityksen 1 §:stä viittauksen, että poliisin tehtävät määräytyvät lakien mukaan.»¹⁸ Voidaan tietenkin sanoa, ettei laki- ja talousvaliokunnan enemmistön suhtautumista ja ns. lainsäätäjän kannanottoa tavanomaiseen oikeuteen poliisin toimivallan perusteena voida välittömästi lukea myöskään edellä mainitun äänestyksen tuloksesta. Kuten edellä on todettu, viittaavat valiokunnat perusteluissaan siihen, että poliisin tehtävistä on säädetty myös asetuksissa. Laki- ja talousvaliokunnassa suoritettu äänestys saatetaan siten nähdä äänestyksenä pelkästään siitä, voidaanko poliisin »tehtävistä» säätää yksinomaan eduskuntalailla vai myös asetuksin, ja kysymys tavanomaisesta oikeudesta olisi jäänyt avoimeksi.

Poliisilain antamisen jälkeen kirjallisuudessa esitetyissä kannanotoissa on asia ymmärretty siten, *ettei poliisilaki sulje pois sitä mahdollisuutta, että poliisin toimivalta saattaa joskus perustua tavanomaiseen oikeu-*

¹⁶ Sitaatti on muistion sivulta 1. Muistio esiteltiin lakivaliokunnan istunnossa lokakuun 5. päivänä 1965. Se sisältyy valiokunnan asiakirjoihin.

¹⁷ Ks. *Ltv:n*. N:o 19 s. 1 ja 13 (liitteenä oleva lakivaliokunnan lausunto), HE N:o 130 (1964 vp.), Asiak. III: 2, 1965 vp.

¹⁸ Ks. ed. alaviitteessä mainitun ltv:n s. 9 sekä myös Ptk. s. 1877—1878, 1965 vp.

teen.¹⁹ Oma käsitykseni on sama. Tätä mielipidettä voidaan perustella lähinnä siten, ettei po. mahdollisuutta torjuttu poliisilain säätämisen yhteydessä, vaikka tiedossa oli kirjallisuudessa yleinen käsitys poliisin vallan väljyydestä ja osittaisesta määräytymisestä säädännäisen oikeuden ulkopuolisin normein. Edellä selostettu eduskuntakäsittelyn kulku tukee myös esitettyä käsitystä, koska erityisvaliokunnissa käsillä olleissa asiakirjoissa nimenomaan viitattiin tavanomaiseen oikeuteen ja PolL 1 §:ää muutettiin ehdotetulla tavalla. — Tässä on ehkä vielä paikallaan toistaa aikaisempi huomautus siitä, ettei HM 92¹ § estä toimivallan määräytymistä tavanomaisen oikeuden normein.

Mitään ns. yleisvaltuutta ei poliisilla mielestäni siis kuitenkaan ole. Tavanomaisen oikeuden vallankäyttöön oikeuttava normi on osoitettava jokaisen tilanteen osalta erikseen. Käytännössä tämä voinee tapahtua vain viittaamalla vakiintuneeseen ja kauan jatkuneeseen poliisikäytäntöön, jota vastaan ei ole oikeusteitse reagoitu, tai poliisikäytäntöön, joka on tuomioistuimen (tai mahdollisesti oikeuskanslerin taikka eduskunnan oikeusasiamiehen) nimenomaisesti hyväksymä. Kun kuitenkin otetaan huomioon tuomioistuinratkaisujen harvalukuisuus ja sen tiedon vähyys, mikä meillä toistaiseksi on kanteluista annetuista ratkaisuksista, liikutaan lähes aina jossakin määrin epävarmalla pohjalla väitettäessä poliisille valtaa luovan tavanomaisoikeudellisen normin olevan voimassa.

Niihin vaikeisiin probleemoihin, joihin yllä sanottua tietä kuljettaessa epäilemättä joudutaan, ei tässä ole mahdollisuutta paneutua. Nähdäkseni tutkimus voi edetä vain erillisiä vallankäyttötilanteita tarkastelemalla. Vasta kun tiedetään riittävästi yksittäisten toimivaltasäännösten saamasta tulkinnasta, voidaan osoittaa aukkokohtia ja tutkia poliisin menettelyä sellaisissa tapauksissa.

Joka tapauksessa on ilmeistä, kuten mm. *Merikoski* on todennut, ettei enää usein esiinny tilanteita, joissa yleisesti koettaisiin poliisin vallankäyttö tarpeelliseksi, mutta joihin kirjoitetun lain säännökset eivät sovellu.²⁰ Uskon, että edellä nimenomaan PolL 19 §:ää ja RL 3:8¹ §:ää

¹⁹ Paljon ei asiasta tosin ole kirjoitettu. Ks. *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 137—138, jossa kannanotto on varsin varovainen. Samaan suuntaan näyttää käyvän *Kuusimäen* esitys SPL 1969 s. 197—201, jossa hän ei puhu tavanomaisesta oikeudesta, mutta olettaa »yleisvaltuuden» voivan joskus edelleenkin olla vallankäyttöön oikeuttavana perusteena. Vrt. myös *Joustie*, LM 1970 s. 365.

²⁰ Ks. *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 138 (tosin »yleisvaltuudesta» puhuen) sekä myös *Kuusimäki*, SPL 1969 s. 201.

koskeva esitys vahvistaa tällaista käsitystä. Toisaalta edellä on ilmennyt myös, ettei ongelma ole käytännöstä täydellisesti kadonnut (esim. säännösten puuttuminen vallankäytön kohdistamisesta poikkeuksellisesti muuhun kuin vaarasta vastuunalaiseen henkilöön).

DIE GESETZLICHE FESTLEGUNG DER ZUSTÄNDIGKEIT DER POLIZEI

UNTERSUCHUNG ÜBER DIE ZUSTÄNDIGKEIT DER POLIZEI, DIE
ÖFFENTLICHE ORDNUNG UND SICHERHEIT AUFRECHTZUERHALTEN

Zusammenfassung
(Übersetzt von Dr. Bernd Assmuth)

Das zentrale Problem der vorliegenden Untersuchung ist, wie die Zuständigkeit (bzw. Kompetenz) der Polizei zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im finnischen Recht festgelegt ist. Dabei sind einerseits frühere Gedankengebäude über die besonderen Züge der Zuständigkeit der Polizei betrachtet worden, andererseits das neue *Polizeigesetz* (1966) und die damit zusammenhängende Änderung von Kapitel 3 des *Strafgesetzes* (1967). Es handelt sich also um eine Art von Strukturuntersuchung, wobei versucht worden ist, ein Gesamtbild von den Normen über die Zuständigkeit der Polizei und vom Verhältnis zwischen diesen Normen zu skizzieren.

Das Buch gliedert sich in zwei Teile. Der erste enthält die Einleitung (I. Kapitel) und die allgemeintheoretische Darstellung der Zuständigkeit als terminologischer Begriff (II. Kapitel). Das II. Kapitel ist besonders zur Klärung der Begriffsapparatur geschrieben, die im zweiten Teil nötig gewesen ist.

Im zweiten Teil werden das finnische positive Recht und die Lehre von der sog. allgemeinen Zuständigkeit der Polizei betrachtet. Die Überschriften der Kapitel (III—VI) dieses zweiten Teils werden im folgenden gesondert erwähnt.

I. Kapitel. Einleitung

Die rechtswissenschaftliche Literatur, die in Finnland über die Polizei veröffentlicht worden ist, hat die meisten Einflüsse aus Deutschland erhalten. Man kann vielleicht allgemeiner vom Eindringen mitteleuropäischer Strömungen in Finnland um die letzte Jahrhundertwende sprechen, aber die deutsche Literatur — zum Teil auch die deutsche Gesetzgebung — hat unstreitig am meisten Bedeutung gehabt. Aus diesem Grunde wird in der Einleitung anfangs darüber berichtet, wie die Gedankengänge über die Zuständigkeit der Polizei sich auf dem europäischen Festland seit dem 18. Jahrhundert herausgebildet haben. Dabei wird als *Politia-Denken* die Denkweise bezeichnet, wonach der Polizei schon deshalb, weil es sich um Polizei handelt, ein gewisses Mass an Zuständigkeit zusteht. Demgemäss befindet sie sich in einer andern Stellung als alle anderen Staatsorgane. Den übrigen Behörden steht Kompetenz nur dann zu, wenn das eigens bestimmt ist. Bei der Polizei dagegen wird es als eine Konsequenz ihres Zwecks an sich betrachtet, dass sie die »nötigen« Massnahmen zur Aufrechterhaltung der Ordnung ergreifen darf und dabei auch zur Anwendung von Zwang befugt ist.

Das *Politia-Denken* herrschte in Deutschland noch im 19. Jahrhundert. Freilich gab es dort auch gesetzmässiges Recht, namentlich das in Preussen im Jahr 1794 erlassene Allgemeine Landrecht (ALR), auf dem die Vorschläge betreffend die Zuständigkeit der Polizei in gewissem Grade aufgebaut werden konnten. In Schweden und Finnland dagegen führte die Übernahme der deutschen Lehren zu theoretisch eigenartigeren Ergebnissen. Auch hier begann man die Ansicht zu vertreten (in Schweden *Reuterskiöld*, in Finnland *Willgren* und teilweise *Ståhlberg*), dass der Polizei schon begrifflich ein gewisses Mass an Zuständigkeit zustehe, wobei lediglich das Problem übrigblieb, wie diese apriorische Kompetenz »beschränkt« werden sollte. Ein bemerkenswerter Unterschied zwischen Mitteleuropa einerseits, Schweden und Finnland andererseits ist die Verschiedenheit der geschichtlichen Entwicklung. In Mitteleuropa hatte dem Herrscher vielfach *wirklich* eine rechtlich unbegrenzte Macht zugestanden, die er mit Hilfe der Polizei hatte ausüben können. Darum war es nicht unrealistisch, von der dem Herrscher zustehenden »Polizeigewalt« auszugehen. In Schweden und Finnland hingegen war die Rechtsstellung der Untertanen viel gesicherter gewesen. Es gab zwar die sog.

Politia-Gesetzgebung, aber sie bedeutete kein tiefgehendes Eingreifen in die Rechtsstellung der Staatsbürger, sondern die Regelung verschiedener praktischer Dinge ohne Mitwirkung der Volksvertretung. Somit bedeutete die Annahme einer der Polizei zustehenden apriorischen Kompetenz in den Verhältnissen Schwedens und Finnlands eigentlich einen Rückschritt.

Diese Annahme sollte auch für die Entwicklung der Gesetzgebung nachteilige Auswirkungen haben. Noch im 19. Jahrhundert gab es in Schweden und Finnland kaum Vorschriften über die Zuständigkeit der Polizei, die im geschriebenen Recht enthalten gewesen wären. Es gab Vorschriften über die »Aufgaben« oder Pflichten der Polizei, aber nicht darüber, in welcher Weise sie diese ihre Pflichten erfüllen durfte. Das ist ja etwas ganz anderes. Die Polizei kann ihre Pflicht entweder ohne Eingriffe in den Rechtsbereich der Staatsbürger erfüllen, oder sie kann dabei Machtmittel ihnen gegenüber anwenden, in den äussersten Fällen auch unmittelbaren Zwang. Eine Ursache dafür, dass die polizeirechtliche Gesetzgebung in Finnland und Schweden — ebenso wie in den übrigen nordischen Ländern — sich auch später nur langsam entwickelt hat, kann die Übernahme des Politia-Denkens sein. Wenn der Polizei schon begrifflich in jedem Fall Zuständigkeit zusteht, ist es eigentlich nicht nötig, auf der Ebene des Gesetzes darüber zu bestimmen.

In Schweden, Dänemark und Norwegen ist die Zuständigkeit der Polizei mit Ausnahme einiger verstreuter Vorschriften noch bis heute nicht durch Parlamentsgesetz geregelt. Das bedeutet natürlich in den jetzigen Verhältnissen keine rechtliche Schutzlosigkeit der Staatsbürger, aber die Normierung auf unterer Ebene ist formal unentwickelt. Auch kommt vielleicht die Auffassung verschiedener Staatsbürgergruppen von der »passenden« Erstreckung der Zuständigkeit der Polizei nicht genug zum Ausdruck, wenn die Normierung nicht durch Parlamentsgesetz erfolgt. Als in Finnland das Polizeigesetz vorbereitet wurde, war man sich darüber einig, dass die neuen Vorschriften durch Gesetz erlassen werden sollten.

Die hauptsächlichen Bestimmungen über die Zuständigkeit der Polizei sind in Finnland im Polizeigesetz vom 18. Februar 1966 enthalten. Die Bestimmung über Anwendung von unmittelbarem Zwang steht weiterhin traditionsgemäss im 3. Kapitel des Strafgesetzes bei den Notwehrvorschriften. Sie wurde im Jahr 1967 neugefasst, so dass die Normierung der Zuständigkeit der Polizei insgesamt recht neu ist.

Andererseits versuchte man durch die neue Gesetzgebung vorzugsweise die schon früher angenommene polizeiliche Praxis zu kodifizieren. Der Erlass des Polizeigesetzes hat also im ganzen gesehen keine nennenswerten Änderungen der Zuständigkeit der Polizei bedeutet. Rechtspolitisch ist das Gesetz jedoch insofern bemerkenswert, als dadurch die Zuständigkeitsbestimmungen auf die Ebene des Parlamentsgesetzes gehoben worden sind. Den Hauptinhalt des Polizeigesetzes bildet namentlich sein zweites Kapitel, dessen Überschrift lautet: »Über die Zuständigkeit der Polizei«. Ausserdem enthält das Gesetz nur einige wichtige Vorschriften über die Organisation der Polizei, so dass man das unbedingte inhaltliche Hauptgewicht des Gesetzes in den Zuständigkeitsbestimmungen erblicken muss. Die Vorschriften über die Dienstpflichten der einzelnen Polizisten, über ihre Befähigungsanforderungen, über die Rechtsfolgen von Dienstvergehen usw. sind in die *Polizeiverordnung* vom 14. Februar 1969 aufgenommen. Ein dem finnischen Polizeigesetz entsprechendes Gesetz gibt es in den übrigen nordischen Ländern nicht. In Finnland war sein Erlass ein bedeutender Fortschritt, denn die *Polizeiverordnung* von 1925 enthielt fast gar keine Bestimmungen über die Zuständigkeit.

Mit dem Wort Polizei ist im folgenden *die von den Polizisten gebildete organisatorische Gesamtheit* gemeint. Der Polizist wiederum ist der Inhaber einer polizeilichen Planstelle. Zur Polizeiorganisation gehört ferner noch Kanzleipersonal udgl. Lediglich die Polizisten haben die sog. Polizeivollmachten. Wenn also im Gesetz angegeben wird, was die Polizei tun darf, d.h. was für eine Zuständigkeit sie hat, bedeutet das, was die Polizisten tun dürfen oder irgendeiner von ihnen. In § 3 der *Polizeiverordnung* ist aufgezählt, welche zur Polizeiorganisation gehörenden Beamten Polizisten sind.

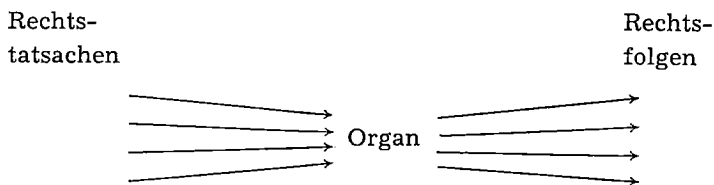
II. Kapitel. Die Zuständigkeit als terminologischer Begriff

Mit der *Zuständigkeit* eines Organs ist in der vorliegenden Untersuchung seine *Kompetenz* gemeint, *mit bestimmten Tatsachen bestimmte Rechtsfolgen zu verbinden*. Dasselbe kann man auch folgendermassen ausdrücken: die Zuständigkeit des Organs bedeutet die ihm zustehende Möglichkeit, eine Änderung in den Normen herbeizuführen, die einen Staatsbürger oder ein anderes Organ betreffen.

Wenn wir von der Zuständigkeit eines Organs sprechen, können wir an wenigstens zwei verschiedene Dinge denken: 1) an seine Kompetenz, in die Bearbeitung einer bestimmten Sache einzutreten, oder 2) an seine Kompetenz, eine Entscheidung *bestimmten Inhalts* zu fällen oder einen bestimmten andern Verwaltungsakt zu vollziehen. In dieser Untersuchung wird der Fachausdruck Zuständigkeit in der letztgenannten Bedeutung angewandt.

Definiert man die Zuständigkeit so, dann ist es korrekt zu sagen, dass es in der Staatsverwaltung zahlreiche Beamte gibt, die gar keine Zuständigkeit haben. Ihr Arbeitsfeld kann entweder innerhalb des Amtsgebäudes liegen (z.B. bei den Telefonisten) oder ausserhalb dessen (z.B. bei den Magazinverwaltern).

Die *Ausübung* der Zuständigkeit geschieht so, dass das Organ auf eine in der realen Welt wahrnehmbare Weise mit einer Rechtstatsache die dazugehörige Folge verbindet. Das ist oben folgendermassen graphisch dargestellt:



Die Ausübung der Zuständigkeit kann in vielen Formen geschehen. Beispielsweise die Erteilung eines *Befehls* ist Ausübung der Zuständigkeit. Wenn jemandem, der der Befehlsgewalt der Behörden untersteht, der Befehl erteilt wird, z.B. den Ort, wo ein Verkehrsunfall sich ereignet hat, zu verlassen, gilt damit für ihn eine neue Norm. Auch kann die Ausübung der Zuständigkeit sich in der Form faktischer Tätigkeit zeigen. Wenn ein Polizist einen Betrunkenen wegbringt, um ihn in Gewahrsam zu nehmen, handelt es sich nicht nur um Beförderung einer den Behörden unterstehenden Person von einem Ort zum andern, sondern auch um Ausübung der Zuständigkeit. Die Bewegungsfreiheit des Betrunkenen wird auch juridisch beschränkt. Er ist verpflichtet, sich der Polizeihaft zu fügen.

Auf dem Gebiet des Polizeirechts ist die Unterscheidung der Zuständigkeit von den ihr nahestehenden Begriffen meines Erachtens besonders wichtig. Von den im Gesetz enthaltenen Vorschriften muss man sagen

können, ob sie die der Polizei zustehende Kompetenz oder die ihr auferlegten Pflichten betreffen. Das ist nicht immer einfach, weil im Gesetz hier und da von »Aufgaben« der Polizei gesprochen wird. Bedeutet dieses Wort das, was die Polizei tun darf, oder das, was sie tun soll? Eine Möglichkeit ist noch die, dass die Ratio einer derartigen Bestimmung lediglich darin besteht, das Tätigkeitsgebiet der Polizei zu beschreiben.

In der Untersuchung ist die von *Hohfeld* ausgeführte Analyse der juristischen Grundrelationen benutzt worden. Er gruppiert sie zu einem Schema, das aus Gegensätzen (*opposites*) und Korrelaten (*correlatives*) besteht. In jedem Gegensatzpaar schliesst die eine »Eigenschaft« der betreffenden Person die andere Alternative aus. Wenn die Person (oder das Organ) z.B. die Zuständigkeit (*power*) hat, irgendeine Massnahme zu ergreifen, ist es nicht möglich, dass sie gleichzeitig zu deren Ausführung juristisch unfähig wäre (*disability*). Die Korrelatpaare dagegen drücken das Verhältnis zwischen zwei verschiedenen Subjekten aus. Der Zuständigkeit (*power*) der einen Person entspricht die Pflicht der andern Person, sich der Ausübung dieser Kompetenz zu fügen (*liability*). Die letzterwähnte Korrelation wird in dieser Untersuchung meistens vorkommen: der Zuständigkeit des Organs entspricht die Pflicht der diesem unterstehenden Person, sich der Ausübung der Zuständigkeit zu unterwerfen. Hohfelds Schema ist in seiner Gesamtheit oben auf S. 60 dargestellt.

In der Untersuchung wird hervorgehoben, dass *die dem Organ auferlegte Pflicht im Prinzip völlig unabhängig von der als Zuständigkeit gegenüber dem Unterstellten auszudrückenden Korrelation ist*. Auch wenn wir wissen, was für Pflichten ein Organ hat, wissen wir aufgrund dessen noch nicht, was für eine Zuständigkeit es hat. *Das Organ kann seine Pflichten nur im Rahmen seiner Zuständigkeit erfüllen*.

Im Polizeirecht bedeutet das Ebengesagte, dass irgendeine Vorschrift über »Aufgaben« der Polizei nicht notwendig etwas darüber aussagt, was für Massnahmen die Polizei ergreifen darf. Zwar können aus derselben Bestimmung sowohl Pflicht als auch Zuständigkeit der Polizei in irgendeiner Hinsicht hervorgehen, möglicherweise aber lediglich die Pflicht. Dann muss die Zuständigkeit auf anderen Normen fussen. Wenn es im Gesetz heisst — wie z.B. in § 1 des Polizeigesetzes —, dass die Aufgabe der Polizei die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit ist, lässt sich daraus nicht schliessen, dass die Polizei zur Erreichung des ihr gesetzten Zieles beliebige Mittel anwenden

dürfte. Aus anderen Stellen der Rechtsordnung wird ersichtlich, was für Mittel die Polizei anwenden darf.

Es kann auch sein, dass eine Vorschrift wie § 1 des Polizeigesetzes lediglich etwas über das Tätigkeitsgebiet der Polizei mitteilt. Unter *Tätigkeitsgebiet* wird in der Terminologie dieser Untersuchung die von irgendeinem Organ zu versehende *Sachgruppe* verstanden. Es sind zwei verschiedene Dinge, ob man sagt, welche Sachen ein Organ zu versehen hat, oder was für eine Zuständigkeit es dabei besitzt.

III. Kapitel. Die allgemeinen Bestimmungen, die der Polizei Zuständigkeit verleihen

Unter den Bestimmungen über die Zuständigkeit der Polizei kann man eine grobe Einteilung in zwei Gruppen durchführen: in die Vorschriften, die *Zuständigkeit schaffen*, und diejenigen, die *sie beschränken*. Mit anderen Worten, es gibt auch solche Bestimmungen, die lediglich die aus anderen Vorschriften hervorgehende Zuständigkeit beschränken. Die wirkliche Zuständigkeit wird durch das Zusammenwirken dieser in verschiedene Richtungen gehenden Vorschriften bestimmt. Die Normen, die die Zuständigkeit beschränken, werden im V. Kapitel behandelt, in dessen Zusammenfassung das ebenerwähnte Zusammenwirken der Bestimmungen auch näher geschildert wird.

In diesem Kapitel handelt es sich ausschliesslich um die in der finnischen Rechtsordnung enthaltenen Vorschriften, die *Zuständigkeit schaffen*. Ferner werden von ihnen nur die *allgemeinen* Zuständigkeitsvorschriften behandelt. Eine allgemeine Zuständigkeitsvorschrift ist in der Weise definiert, dass der in ihr als Voraussetzung für die Anwendung von Kompetenz ausgesprochene Tatbestand einerlei was für eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ist. Bestimmungen über irgendeine Spezialsituation (z.B. über das Anhalten von Motorfahrzeugen mit Hilfe von unmittelbarem Zwang) sind nicht allgemein.

In der Untersuchung sind insgesamt sieben allgemeine Vorschriften nachgewiesen worden, die der Polizei Zuständigkeit verleihen. In diesem Zusammenhang ist es schon am Platz, darauf hinzuweisen, dass die finnische Rechtsordnung keine sog. polizeirechtliche Generalklausel enthält (vgl. z.B. § 14 des Preussischen Polizeiverwaltungsgesetzes vom 1. 6. 1931). Jede Vorschrift ist als eigener Unterabschnitt behandelt.

§ 19 Abs. 1 des Polizeigesetzes lautet folgendermassen: »Der Polizist hat das Recht, eine Person zu entfernen oder festzunehmen oder in Gewahrsam zu halten, die durch Lärm oder durch ihr sonstiges Verhalten unmittelbare Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit verursacht.«

Diese Vorschrift hat eine sehr weite Erstreckung. Man kann sie auf jede Person anwenden, die auf irgendeine Weise die öffentliche Ordnung oder Sicherheit unmittelbar gefährdet. Das Vorbild für diese Bestimmung hat § 12 der schwedischen allgemeinen Polizeidienstweisung (Allmän polisinstruktion) vom 4. Juni 1948 abgegeben.

Die mit dem Fachausdruck »öffentliche Ordnung und Sicherheit« bezeichnete Sachlage ist in Finnland offenbar sehr ähnlich zu verstehen, wie es in bezug auf Schweden dargelegt worden ist (*Sjöholm*). Auch zum Recht der Bundesrepublik Deutschland finden sich Berührungspunkte (s. z.B. *Drewns-Wacke*). Beim Erlass des Polizeigesetzes wurde in keiner Phase auch nur versucht zu klären, was für einen Bedeutungsinhalt dieser Ausdruckskomplex im Polizeigesetz hat. Diese Frage wurde völlig der Rechtspraxis und der Rechtswissenschaft überlassen. Mit der Forderung, dass es sich um eine unmittelbare Gefahr handeln muss, beabsichtigte man auf den im Polizeirecht allgemein behandelten Umstand hinzuweisen, dass die Gefahr entweder fernerliegend oder unmittelbar sein kann.

Die Anwendung der Gesetzesstelle setzt nicht voraus, dass die in Frage stehende Verhaltensweise kriminalisiert wäre.

Aus den Vorarbeiten für die Gesetzentwürfe geht hervor, dass die Polizei vor den in § 19 Abs. 1 des Polizeigesetzes ausdrücklich aufgezählten Reaktionsweisen nach Möglichkeit Befehle zu erteilen hat. Dies ist ein Ausdruck des im Polizeirecht allgemein angenommenen Prinzips, dass man das Ziel durch möglichst wenig beeinträchtigende Mittel zu erreichen versuchen soll.

§ 19 Abs. 2 Satz 1 des Polizeigesetzes lautet folgendermassen: »Der Polizist hat auch das Recht, eine Person festzunehmen und vorübergehend in Gewahrsam zu halten, aus deren Drohungen oder sonstigem Verhalten gefolgert werden kann, dass sie sich wahrscheinlich eine Straftat zuschulden kommen lassen wird.«

Diese Bestimmung entspricht gewissermassen dem Abs. 1 desselben Paragraphen: sie erlaubt die in Abs. 1 aufgezählten Massnahmen zur Verhinderung von Straftaten. Da ein Verhalten, das gegen die öffentliche

Ordnung oder Sicherheit verstösst, in recht vielen Fällen kriminalisiert ist, kann man diese Vorschrift und § 19 Abs. 1 des Polizeigesetzes oft nebeneinander anwenden.

Die in Rede stehende Vorschrift eignet sich im Prinzip zur Abwehr von allerart Straftaten. Da jedoch die von der Polizei ausgeführte Rechtsfolge angemessen sein soll, ist die Festnahme einer Person wegen eines ganz geringfügigen Vergehens nicht erlaubt. Ebenso darf eine Person dann nicht festgenommen werden, wenn durch diese Massnahme an sich die Ausführung der Straftat nicht verhindert werden kann.

Nach § 19 Abs. 2 Satz 2 des Polizeigesetzes kann die Polizei eine Person auch zu dem Zweck in Gewahrsam nehmen, um sie vor einer Gefahr für ihr Leben oder für ihre Gesundheit zu schützen. Diese Bestimmung erlaubt Eingriffe in die Rechtsstellung der Person, die das Objekt der Gefahr ist. Bei der Anwendung dieser Vorschrift ist es irrelevant, was die Ursache der Gefahr ist.

Aus § 22 Abs. 2 des Polizeigesetzes wird ersichtlich, dass in all den obenbehandelten Fällen die betreffende Person höchstens so lange in Gewahrsam gehalten werden kann, wie die Gefahr andauert, und jedenfalls höchstens während eines Zeitraums von 24 Stunden.

Aufgrund von § 15 des Polizeigesetzes kann eine Person zum Verhör ins Dienstzimmer der Polizei geholt werden, wenn das für die Ausführung einer Aufgabe, die zum Tätigkeitsgebiet der Polizei gehört, nötig ist. Die Vorschrift nennt keine Beschränkungen hinsichtlich dessen, in welcher Eigenschaft der Betreffende geholt wird (als angenommener Veranlasser einer Gefahr, als Augenzeuge usw.), um verhört zu werden.

§ 27 des Polizeigesetzes erlaubt die sog. *Ersatzvornahme* auf Kosten des Betreffenden. Voraussetzung dafür ist, dass irgendwelches Eigentum der betreffenden Person die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährdet oder eine Störung des öffentlichen Verkehrs ist. Wenn der für die Gefahr oder Störung Verantwortliche nach Aufforderung die von ihm versäumte Pflicht nicht erfüllt, kann der Vorsteher des Polizeibezirks auf seine Kosten das Versäumte ausführen lassen. Die Kosten werden im voraus aus Staatsmitteln beglichen und dürfen nachträglich von dem Betreffenden eingetrieben werden. Empirische Untersuchungen haben erwiesen, dass diese Bestimmung in der Praxis fast gar nicht angewandt worden ist. Als Untersuchungsobjekte dienten zwar nur die Polizeibezirke des Regierungsbezirks Turku—Pori, aber man kann dem Ergebnis der Untersuchungen wohl allgemeinere Bedeutung beimessen.

Aufgrund von § 11 des Polizeigesetzes können das Ministerium des Inneren und die Regierungsbezirksverwaltungen *Polizeivorschriften* zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit erlassen. Durch eine derartige Vorschrift wird gewöhnlich irgendeine Handlungsweise verboten, die in einer Bestimmung von normenhierarchisch höherer Stufe nicht verboten ist, wobei für die Übertretung des Verbots Geldstrafe angedroht wird. Die in diesem Paragraphen gemeinte Tätigkeit erinnert also sachlich gesehen an Gesetzgebung, denn durch die Polizeivorschriften werden abstrakte Bestimmungen erlassen, die von allen der betreffenden Behörde Unterstellten zu befolgen sind.

Die Polizeivorschriften vergrössern die Zuständigkeit der einzelnen Polizisten, weil diese nach § 19 Abs. 1 des Polizeigesetzes nur befugt sind, solches Verhalten zu verhindern, das in seiner konkreten Erscheinungsform eine Gefahr verursacht. Hingegen kann aufgrund von § 11 desselben Gesetzes ein Verhalten von bestimmter Art vollständig verboten werden, einerlei ob es eine konkrete Gefahr verursacht oder nicht. Wenn eine Polizeivorschrift gemäss dem ebenerwähnten § 11 erlassen worden ist, lässt sich auch die Bestimmung aus § 19 Abs. 2 Satz 1 des Polizeigesetzes anwenden, weil die Polizeivorschriften in der Regel eine Strafandrohung enthalten. Ihre Übertretung ist strafbar, und deshalb kann § 19 Abs. 2 Satz 1 angewandt werden.

Im Lichte der Praxis sieht es so aus, dass das Innenministerium, das seit 1935 die Zuständigkeit zum Erlass von Polizeivorschriften hat, diese niemals angewandt hat. Die Regierungsbezirksverwaltungen haben dagegen alljährlich einige Polizeivorschriften erlassen. Auf S. 107 befindet sich eine Tabelle der von den einzelnen Regierungsbezirksverwaltungen während der Jahre 1955—68 erlassenen Polizeivorschriften. Wie aus der Tabelle ersichtlich wird, hat die jährliche Anzahl der Polizeivorschriften zwischen 5 und 16 geschwankt. Insgesamt sind in den ebengenannten Jahren 134 Polizeivorschriften erlassen worden.

In dem Polizeivorschriften wird gewöhnlich das Betreten eines bestimmten Gebiets verboten. Dabei kommen in Frage: eine geschlossene Anstalt (Gefängnis, Mädchen-Erziehungsheim), ein Industrieunternehmen, ein Hafen oder Flugplatz usw. Der Zweck des Verbots besteht darin, die Entstehung solcher Störungen der Ordnung zu verhüten, die das Betreten eines derartigen Gebiets leicht verursacht.

Es verdient Beachtung, dass die Gemeinden in Finnland sog. Gemeindegemeinschaften beschliessen dürfen, die in ihrem Gebiet zu befolgen

sind (§ 12 des Gemeindegesetzes), Sie können u.a. zur Förderung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit erlassen werden. § 11 des Polizeigesetzes betrifft solche Gemeindegesetze nicht, und sie werden auch in der vorliegenden Untersuchung nicht behandelt.

Der Inhalt von *Kapitel 3 § 8 Abs. 1 des Strafgesetzes* ist für die Tätigkeit der Polizei sehr wichtig. Die Gesetzesstelle hat ihren jetzigen Inhalt durch ein Gesetz vom 29. Dezember 1967 erhalten. Sie lautet folgendermassen: »Wenn der Polizist bei der Ausführung einer dienstlichen Aufgabe auf Widerstand stösst, hat er das Recht, solche Mittel anzuwenden, die in Anbetracht der Art der dienstlichen Aufgabe und der Gefährlichkeit des Widerstandes sowie mit Rücksicht auf die Situation auch sonst als vertretbar angesehen werden können. Dasselbe Recht hat eine mit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung beauftragte Person bei der Ausführung dieser Aufgabe.«

Die dieser Vorschrift gemässe Tätigkeit ist man in Finnland seit langem gewöhnt, *öffentlichrechtliche Notwehr* zu nennen. Diese Benennung hängt zusammen mit der jedem Menschen zur Verfügung stehenden (gewöhnlichen) Notwehr. Jeder hat das Recht, zu dieser seine Zuflucht zu nehmen, wenn er zum Objekt eines rechtswidrigen Angriffs wird, also zur Verteidigung (*Kapitel 3 § 6 des Strafgesetzes*). Die Bestimmungen von § 8 dieses Kapitels und des entsprechenden früheren Paragraphen hat man in der strafrechtlichen Literatur aus dem gleichen Blickwinkel zu betrachten versucht. Widerstand (insbesondere gewaltsamen) gegen Beamte hat man als einen Angriff gegen den Staat angesehen. Aufgrund dessen sind die vom Beamten angewandten Zwangsmittel als Notwehr zugunsten öffentlicher Interessen erklärt worden. Ferner hat man diese Vorschrift — ebenso wie die über die eigentliche Notwehr — als Ausnahme von der Strafbarkeit einiger Taten betrachtet. Beispielsweise vorsätzliche Misshandlung ist gewöhnlich strafbar; wenn sie jedoch in den Grenzen der Notwehr erfolgt, wird dafür keine Strafe verhängt.

In der Untersuchung wird gegen diese Denkweise polemisiert. Die Gesellschaft befindet sich normalerweise in keinerlei »Not«, wenn ein Polizist berechtigt ist, unmittelbaren Zwang anzuwenden. Die Situation ist umgekehrt: der Polizist versucht seine Dienstpflichten mit Zwangsmitteln auszuführen, wogegen der Ruhestörer »sich verteidigt«. Die Tätigkeit des Polizisten ist offensiv, die des andern gewöhnlich defensiv. Es besteht somit kein Grund, von öffentlichrechtlicher Notwehr zu

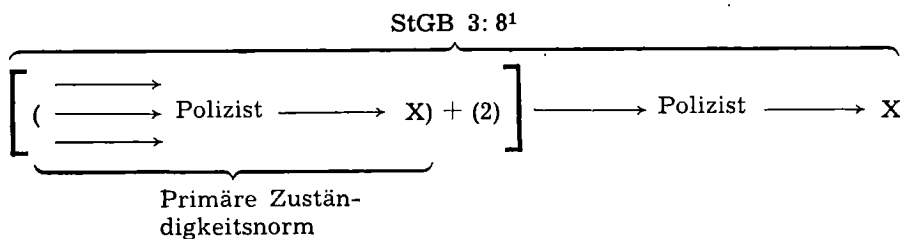
sprechen. Der Ausdruck ist dazu angetan, ein irreführendes Bild von der Situation zu geben.

Auch die Aufnahme der Vorschrift ins Strafgesetz ist systematisch nicht vertretbar. Die Bestimmung in Kapitel 3 § 8 Abs. 1 ist inhaltlich eine *klare Zuständigkeitsbestimmung*. Darin wird dem Polizisten die Zuständigkeit zu bestimmten Massnahmen erteilt. Von einer Strafbarkeit dieser Massnahmen wird nichts gesagt. Das ist auch selbstverständlich: es ist nicht möglich, dass die Durchführung irgendeiner Massnahme gleichzeitig zur Zuständigkeit eines Beamten gehört und strafbar ist.

Die in Rede stehende Vorschrift hätte also systematisch ins Polizeigesetz gehört. Die Unterbringung in diesem Gesetz wurde ursprünglich auch vorgeschlagen. Dass es zu einem andern Endergebnis kam, dazu trug hauptsächlich die obengeschilderte traditionelle Denkweise bei (vgl. auch Kapitel 24 § 2 des schwedischen Hauptabschnitts über Strafrecht) sowie ausserdem der Umstand, dass gleichzeitig mit dem Erlass des Polizeigesetzes die Erneuerung von Kapitel 3 des Strafgesetzes anhängig war.

Voraussetzung für die Anwendung von Kapitel 3 § 8 Abs. 1 des Strafgesetzes ist, (1) dass der Polizist eine *dienstliche Aufgabe ausführt*, und (2) dass er *auf Widerstand stösst*.

Bei näherer Analyse enthält die Vorschrift in gewissem Sinne eine *Zuständigkeitsnorm zweiten Grades*. Die dementsprechende Gewaltanwendung kann man unter Ausnutzung der obigen Numerierung folgendermassen darstellen:



Eine solche Deutung enthält die Behauptung, dass die Vorschrift in Kapitel 3 § 8 Abs. 1 niemals allein dazu berechtigt, in die rechtliche Stellung einer den Behörden unterstehenden Person einzugreifen. Man braucht noch eine andere (primäre) Zuständigkeitsnorm, aufgrund deren die betreffende Person verpflichtet ist, sich einer Behandlung bestimmter Art zu fügen (*liability*). Wenn sie sich trotzdem nicht fügt und der

Polizist »auf Widerstand stösst«, kann dieser zu unmittelbarem Zwang übergehen.

Der hier eingenommene Standpunkt folgt daraus, dass man dem Ausdruck »dienstliche Aufgabe« an dieser Gesetzesstelle die Bedeutung einer gesetzmässigen Tätigkeit zuschreiben muss. Eine der Rechtsordnung widersprechende Handlungsweise kann keine dienstliche Aufgabe eines Polizisten sein.

Andererseits lässt sich aus der Vorschrift auch herauslesen, dass immer, wenn die Polizei die Kompetenz hat, jemanden zum Tun oder Dulden von irgendetwas zu zwingen, sie damit zu unmittelbarem Zwang befugt ist. Kapitel 3 § 8 Abs. 1 enthält also *inbezug auf Zwangsanwendung* eine Generalklausel. Die Bestimmung setzt nicht voraus, dass der Widerstand, auf den der Polizist stösst, gewaltsam sein müsste; auch passiver Widerstand genügt. Über die im Fall der Flucht anzuwendenden Gewaltmassnahmen sind besondere Vorschriften erlassen.

Blosses Verweigern der Ausführung des Befehls der Polizei ist jedoch nicht dasselbe wie Widerstand, sondern dessen Tatbestand wird nur durch *physisch* auftretenden Widerstand erfüllt, dessen Überwindung Voraussetzung dafür ist, dass das von der Polizei erstrebte Ziel erreicht wird. Wenn der Betreffende sich z.B. weigert, etwas zu erzählen, handelt es sich nicht um Widerstand. Weigert er sich dagegen, den Ort zu verlassen, wo er die Tätigkeit der Polizei gesetzwidrig hindert, so kann er durch unmittelbaren Zwang von dort entfernt werden.

Unter Zwangsmitteln in diesem Zusammenhang wird jedes zur Brechung des Widerstandes dienende physische Mittel verstanden. Kapitel 3 § 8 Abs. 1 des Strafgesetzes enthält nicht einmal ein Beispiel für Zwangsmittel. Diese werden somit von der Situation qualitativ bestimmt. Hinsichtlich ihres Grades sollen sie in allen Fällen mässig sein. Man kann es als eine Schwäche in der Rechtsordnung Finnlands ansehen, dass das Ministerium des Inneren keine allgemeinen Anweisungen über Zwangsanwendung erlassen hat.

IV. Kapitel. Die aus dem Polizeigesetz indirekt hervorgehende Zuständigkeit

Es wurde bereits oben festgestellt, dass auch die *Erteilung eines Befehls* Ausübung der Zuständigkeit ist. Sie ist eine Art, einem der Behörde Unterstellten die Pflicht zu einem bestimmten Verhalten auf-

zuerlegen. Da man davon ausgehen muss, dass die Tätigkeit des Beamten auf der Rechtsordnung fussen soll (Prinzip der Gesetzmässigkeit der Verwaltung), hat er ohne dazu berechtigende Norm keine Zuständigkeit, einer solchen Person Befehle zu erteilen.

Aus dem Polizeigesetz geht indirekt das Verbot für die den Behörden Unterstellten hervor, sich auf eine solche Weise zu verhalten, die eine konkrete Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit verursacht. Das Verbot wird im Gesetz nicht *expressis verbis* ausgesprochen, es geht aber mittelbar aus den für ein derartiges Verhalten angedrohten nachteiligen Rechtsfolgen hervor.

Die Tatsache, dass irgendeine Handlungsweise nach der Rechtsordnung verboten ist, verleiht an sich keinem Beamten die Kompetenz, die betreffende Tätigkeit zu verhindern. Dies ist ein wichtiger prinzipieller Ausgangspunkt, der auch für die Polizei zutrifft. Das Polizeigesetz enthält keine Vorschrift darüber, dass die Polizei immer, wenn jemand die öffentliche Ordnung oder Sicherheit konkret gefährdet, die Zuständigkeit hätte, durch Befehle den Versuch zur Verhinderung dieser Gefährdung zu machen. Sollte daraus folgen, dass die Polizei nur in besonders bestimmten Fällen die Zuständigkeit hätte, Befehle zu geben?

Diese Frage ist zum grossen Teil schon oben bei der Kommentierung von § 19 Abs. 1 des Polizeigesetzes beantwortet worden. Dabei ist aufgrund der Struktur des Polizeigesetzes festgestellt worden, dass in allen Fällen, in denen strengere Massnahmen möglich sind, auch die Erteilung von Befehlen erlaubt ist. Der Inhalt des Befehls wird von der Situation bestimmt. Beim Erlass des Gesetzes hielt man das Vorhandensein der Befehlsgewalt für so klar, dass man keine ausdrückliche Bestimmung darüber in das Gesetz aufnahm.

Eine andere nicht ausdrücklich im Polizeigesetz normierte Form der Machtausübung ist die *von der Polizei selbst ausgeführte Massnahme inbezug auf Vermögenswerte*.

Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit kann entweder durch das Verhalten von Menschen oder durch irgendeine materielle Sachlage entstehen. Die Beseitigung einer von der materiellen Sachlage herrührenden Gefahr kann in letzter Linie nur durch Anrühren der Materie geschehen. Normalerweise lässt sich die für eine solche Gefahr verantwortliche Person (z.B. der Eigentümer) nachweisen, aber es ist möglich, dass er die Gefahr nicht beseitigt. Dabei können wenigstens folgende Alternativen unterschieden werden:

1) Die Person ist nicht bereit, die Gefahr zu beseitigen (z.B. weil ihr das Kosten verursachen würde oder sonstwie wirtschaftlich unvorteilhaft wäre).

2) Die Beseitigung der Gefahr ist dem Betreffenden tatsächlich unmöglich. Er ist dazu selbst nicht imstande und kann die Kosten für die nötige Hilfe nicht aufbringen.

3) Der für die Gefahr Verantwortliche ist nicht anzutreffen (wenigstens nicht rechtzeitig), so dass man seine Einstellung zur Sache nicht kennt.

Ferner ist es möglich, dass gar nicht geklärt werden kann, wer als verantwortlich für die von dem Gegenstand verursachte Gefahr anzusehen ist.

Wenn es sich um unmittelbaren Zwang handelt, also um Tätigkeit zur *Brechung von Widerstand*, ist die Angelegenheit nicht problematisch. Massnahmen im Sinne von Kapitel 3 § 8 Abs. 1 können auch auf Gegenstände gerichtet sein. In den soeben analysierten Fällen bestehen jedoch im allgemeinen keine Voraussetzungen für Zwangsanwendung. Wir bemerken hier, dass man gleiche Tätigkeit in verschiedenen Zusammenhängen verschieden *benennen* kann. Das Zerschlagen eines Gegenstandes kann z.B. juristisch Zwangsanwendung sein, aber es ist auch möglich, dass es sich nicht so verhält. — In diesem Zusammenhang ist es vielleicht am Platz, darauf hinzuweisen, dass die Zuständigkeit zu unmittelbarem Zwang auch nach finnischem Recht nicht so weit reicht, dass z.B. das Prügeln eines Menschen gestattet wäre, damit er die Gefahr beseitige, die sein Gegenstand für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit bildet. Die Polizei hat nicht die Kompetenz, den Betreffenden dazu zu zwingen, auch dann nicht, wenn sein Versäumnis normwidrig ist; somit kann sie ihn auch nicht durch Zwangsanwendung dazu veranlassen (s. oben über die Voraussetzungen der Anwendung von Kapitel 3 § 8 Abs. 1).

§ Nach § 27 des bereits kommentierten Polizeigesetzes ist es möglich, mit *aussenstehenden* Arbeitskräften die Arbeit *machen zu lassen*, die der für die Gefahr Verantwortliche selbst versäumt hat. Diese Gesetzesstelle betrifft an sich nicht die Zuständigkeit der Polizei, »die Materie anzurühren«, sondern der Vorsteher des Polizeibezirks fasst aufgrund der Gesetzesstelle seinen Beschluss, und die Arbeit wird dann von anderen ausgeführt, nicht von Polizisten. Aus § 27 des Polizeigesetzes geht jedoch

meines Erachtens implizite hervor, dass auch Polizisten das Eigentum des Betreffenden anrühren können, um die dadurch verursachte Gefahr zu beseitigen. In einem solchen Fall können die rechnungsmässigen Kosten nicht von dem für die Gefahr Verantwortlichen eingetrieben werden, und man braucht auch nicht einmal zu wissen, wer für die Gefahr verantwortlich ist.

V. Kapitel. Die Beschränkungen der Ausübung der Zuständigkeit

Am Anfang dieses Kapitels werden die Begriffe *scheinbare* und *der Rechtsordnung gemässe Zuständigkeit* definiert.

Es ist für das Polizeirecht kennzeichnend, dass die Zuständigkeit selten durch eine einzige Vorschrift festgelegt ist. Die Gesamtwirkung mehrerer Bestimmungen kann wenigstens auf folgende Weisen in Erscheinung treten:

1) Viele positive (d.h. Zuständigkeit schaffende) Vorschriften bewirken zusammen eine Relation, die als Zuständigkeit in einer bestimmten Situation bezeichnet wird. Als Beispiel hierfür kann man die Zuständigkeit der Polizei in Fällen von Amtshilfe anführen. Dann wird die Ausdehnung der Zuständigkeit der Polizei sowohl von der Zuständigkeit des um Amtshilfe bittenden Organs beeinflusst (weil auch die Polizei nach keinem weitergehenden Ziel streben kann) als auch von den Bestimmungen über die Handlungsweise der Polizei selbst (z.B. Kapitel 3 § 8 Abs. 1 des Strafgesetzes).

2) Die Rechtsordnung, z.B. das Polizeigesetz, enthält eine Vorschrift, die Zuständigkeit schafft und der Polizei in irgendeiner Hinsicht unbeschränkte Kompetenz einzuräumen *scheint*. Andererseits enthält die Rechtsordnung irgendeine andere Vorschrift, die die Kompetenz beschränkt und auf dieselbe Situation anzuwenden ist.

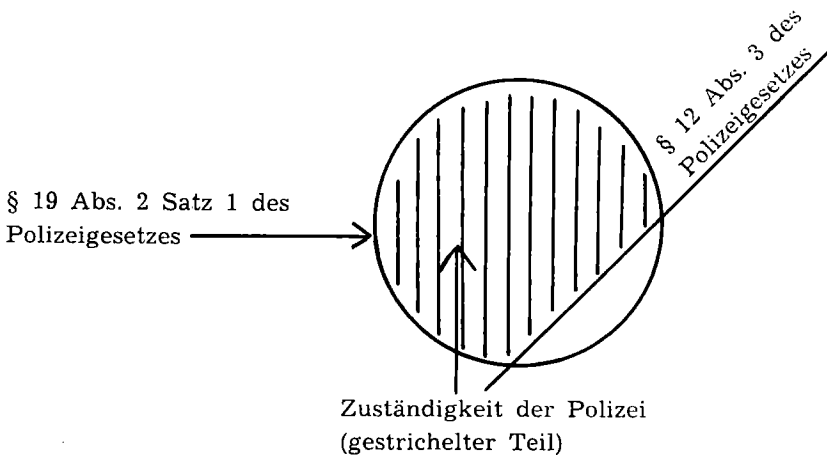
Bevor die Sache eingehender dargelegt wird, besteht Grund, hier § 12 Abs. 1 und 3 des Polizeigesetzes zu zitieren, die das im V. Kapitel behandelte zentrale Bestimmungsmaterial enthalten:

»Die Polizei soll in erster Linie versuchen, die öffentliche Ordnung und Sicherheit durch Ratschläge, Aufforderungen und Befehle aufrechtzuerhalten.

— — —

Die Polizei darf in die Rechte der Staatsbürger nicht in grösserem Ausmass eingreifen, als zur Erreichung des in Abs. 1 genannten Zwecks oder zur Ausführung einer dienstlichen Aufgabe nötig ist.»

Als Beispiel für die Gesamtwirkung der oben in Punkt 2 erwähnten Vorschriften kann man § 19 Abs. 2 Satz 1 des Polizeigesetzes (Zuständigkeit schaffende Vorschrift) und § 12 Abs. 3 desselben Gesetzes wählen (Zuständigkeit beschränkende Vorschrift). Das Verhältnis zwischen diesen beiden Bestimmungen ist in folgender Zeichnung dargestellt:



Die beschränkende Vorschrift schneidet einen Teil der scheinbaren Zuständigkeit weg.

3) Die dritte Alternative für die Gesamtwirkung mehrerer Normen ist die, dass einige Normen der Polizei eine bestimmte Zuständigkeit verleihen, die anderen aber dem Staatsbürger eine Immunität einräumen, die die Zuständigkeit der Polizei beschränkt. Beispielsweise § 19 Abs. 1 des Polizeigesetzes gibt der Polizei Befehlsgewalt zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Die Polizei darf jedoch aufgrund dessen nicht *solche* Befehle erteilen, die jemanden an der Ausübung der ihm zustehenden Grundrechte hindern würden.

Im V. Kapitel der Untersuchung werden die zu den Gruppen 2 und 3 gehörenden Fälle von Gesamtwirkung mehrerer Vorschriften behandelt. Die Darstellung ist in folgende Unterabschnitte eingeteilt: a) Notwendigkeit und Billigkeit als Kriterien der erlaubten Gewaltanwendung, b) die Frage, in wessen Rechte die Polizei eingreifen darf, d.h. der richtige

Adressat der Gewaltanwendung, c) die dem Staatsbürger eingeräumte Immunität und d) die Bedeutung der Zuständigkeit anderer Behörden.

Kurz gesagt handelt es sich im V. Kapitel darum, wie derartige Faktoren die Zuständigkeit der Polizei beschränken. Erst wenn auch diese Faktoren berücksichtigt sind, weiss man, welche wirkliche, d.h. der Rechtsordnung gemässe Zuständigkeit die Polizei in jedem Einzelfall hat. Betrachtet man lediglich die Vorschriften, die Zuständigkeit schaffen, so erhält man von der Zuständigkeit der Polizei ein falsches Bild.

a) In der verwaltungsrechtlichen Literatur ist oft vom sog. Grundsatz der Verhältnismässigkeit die Rede. Dieser Fachausdruck wird in der obigen Darstellung nicht angewandt, weil er an und für sich kaum etwas aussagt. Man wäre deshalb gezwungen, ihn neu zu definieren und mitzuteilen, in welcher Relation die Rechtsfolge zum Tatbestand stehen soll. Dann gebraucht man in der Literatur z.B. den Ausdruck »in angemessenem und vernünftigem Verhältnis« (Merikoski). Im obigen hat sich ergeben, dass es wenigstens für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung am einfachsten ist, ohne weiteres von Billigkeit zu sprechen.

Etwas anderes ist es, dass Grund besteht, die Notwendigkeits- und Billigkeitskriterien deutlicher voneinander zu unterscheiden, als es in der Literatur im allgemeinen geschieht.

Unter der *Notwendigkeit* einer Massnahme können inbezug auf polizeiliche Gewaltanwendung mehrere Dinge verstanden werden:

1) Man hält den Begriff der öffentlichen Ordnung und Sicherheit für so umfangreich, dass es Taten und Ereignisse gibt, die die darin ausgedrückte Sachlage gefährden, aber doch so geringfügig sind, dass sie die Polizei zu keiner Gewaltanwendung berechtigen. Mit anderen Worten, man betrachtet irgendeine Störung als so gering, dass das Interesse der Gesellschaft zu ihrer Abwehr keine Gewalt erfordert.

2) Gewaltanwendung ist nicht nötig, weil die Gefahr auf andere Weise beseitigt werden kann. Die Gefahr ist also derart, dass sie zwar abgewehrt werden muss, dies aber ohne Gewalt geschehen kann.

3) Eine Auslegungsweise der Notwendigkeitsforderung besteht darin, sie mit der Forderung nach *Zweckmässigkeit* (Nützlichkeit) der betreffenden Massnahme gleichzusetzen. Man fragt, ob die beabsichtigte Massnahme von solcher Art ist, dass sie geeignet wäre, die Gefahr zu beseitigen oder wenigstens zu vermindern. Dabei wird behauptet, eine Massnahme,

die offenbar die Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit nicht fördert, sei nicht nötig. Warum sollte sie es auch sein, wenn sie keinen Nutzen brächte?

Für Finnland kann man die Ansicht vertreten, dass die Notwendigkeitsforderung in all diesen Bedeutungen aus dem Polizeigesetz herleitbar ist. Das bedeutet, dass Gewalt nur in den Grenzen des Notwendigkeitskriteriums angewandt werden darf. Diese Beschränkung ist allgemeiner Natur: sie betrifft alle Formen polizeilicher Gewaltanwendung. Es wird also nicht vorausgesetzt, dass die Forderung nach Notwendigkeit einer Massnahme gesondert in jeder Zuständigkeitsvorschrift ausgesprochen würde.

Das Notwendigkeitskriterium im Sinne des obigen Punktes 2 bedeutet, dass gar keine Gewalt angewandt werden darf, wenn sich die Gefahr auf andere Weise beseitigen lässt. In den übrigen Fällen darf lediglich das nötige Minimum an Gewalt angewandt werden. Man könnte nun behaupten, das Letzterwähnte bedeute dasselbe wie die Forderung nach Billigkeit der Gewaltanwendung; so verhält es sich jedoch nicht. Auch gewaltsamere Massnahmen könnten in Anbetracht der Art der Störung noch billig sein, aber sie sind nicht notwendig, wenn auch ein geringerer Eingriff in den Rechtsbereich des Betroffenen zur Erreichung des Zwecks genügt. Es ist also möglich, dass das Notwendigkeitskriterium zuweilen der Gewaltanwendung engere Grenzen zieht als das Billigkeitskriterium.

Die Forderung nach *Billigkeit* ist ein Element, das untrennbar mit der Gerechtigkeit verbunden ist. *In abstracto* kann man sie leicht annehmen. Niemand dürfte sich dem widersetzen, dass die Rechtsfolgen »billig« sein sollen. Es handelt sich nur darum, wann irgendeine Folge die Forderung der Billigkeit erfüllt. Um das zu beurteilen, müsste man die Umstände, die bei der Beurteilung der Billigkeit berücksichtigt werden können, und ihre Interessenrangordnung anerkennen.

Jedenfalls handelt es sich um eine Art von Vergleich. Der eine in Betracht zu ziehende Faktor ist der *Nachteil oder Schaden*, der dem von der Massnahme der Polizei *Betroffenen* aus der Gewaltanwendung erwächst, also die Strenge der Massnahme aus dem Blickwinkel ihres Adressaten gesehen. Der entgegengesetzte Vergleichsfaktor ist der Wert des *Ziels*, das die Polizei mit ihrer Tätigkeit verfolgt. Man kann jedoch nicht davon ausgehen, was das allgemeine Ziel der polizeilichen Tätigkeit — die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit

in der Gesellschaft — an sich bedeutet. Würde dieses abstrakte Ziel zum Vergleichsobjekt genommen, so würde das bedeuten, dass beliebige Massnahmen erlaubt wären. Die Aufrechterhaltung der Ordnung ist im allgemeinen eins der wichtigsten Interessen der Gesellschaft. Wenn die Ordnung nicht aufrechterhalten werden kann, ist auch keine andere normale Tätigkeit möglich.

Man muss bei diesem Vergleich unter dem Ziel der polizeilichen Tätigkeit das durch diese angestrebte Endergebnis im betreffenden Einzelfall verstehen. Als Beispiel sei hier eine Störung der Ordnung angeführt. Es ist die Pflicht der Polizei, die Störung zu beseitigen. Um das billige Mass an Gewaltanwendung zu beurteilen, ist dann gerade die durch diese Ordnungsstörung verursachte Abweichung von der öffentlichen Ordnung zum Vergleichsobjekt zu nehmen. Wenn wir die in der Polizeiverwaltung übliche Terminologie anwenden, können wir sagen, dass das Vergleichsobjekt die Grösse der von der Ordnungsstörung verursachten Gefahr ist.

Es ist unmöglich, die Faktoren aufzuzählen, die einerseits vom Standpunkt des Objekts der Gewaltanwendung, andererseits von dem der Gesellschaft berücksichtigt werden müssen. Trotzdem dürfte es unbestritten sein, dass die Erwägung des Billigkeitskriteriums eine Rechtsfrage ist. Wenn die Polizei über das Kriterium der Billigkeit hinausgeht, handelt sie rechtswidrig.

Die allgemeine Billigkeitsforderung lässt sich im finnischen Recht aus § 12 Abs. 3 des Polizeigesetzes herauslesen. Hinsichtlich der Anwendung von Gewalt wird sie noch gesondert in Kapitel 3 § 8 Abs. 1 des Strafgesetzes ausgesprochen, wonach die Zwangsanwendung »in Anbetracht der Art der dienstlichen Aufgabe und der Gefährlichkeit des Widerstandes sowie auch sonst mit Rücksicht auf die Situation« *vertretbar* sein soll. Wie man aus dem Zitat ersieht, wird die Beurteilung der Gesamtsituation vorausgesetzt.

b) Die Erörterung der Frage, *in wessen Rechte die Polizei eingreifen darf*, schliesst sich eng an die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland an. In Finnland ist diese Frage recht mangelhaft normiert. Die Rechtswissenschaft ist von altersher den in Deutschland geäusserten Gedanken gefolgt, und auch die Polizeipraxis dürfte sich diesen Gedanken angepasst haben.

Die Hauptregel ist, dass die Gewaltanwendung sich gegen die für die Gefahr verantwortliche Person zu richten hat. Die Haftung dieser Person

kann entweder durch ihr Verhalten (Handlungshaftung) oder aufgrund der Gefahr vorliegen, die ein in ihrem Eigentum befindlicher Gegenstand verursacht (Zustandshaftung). Nur ausnahmsweise dürfen die Massnahmen gegen die Objektperson der Gefahr oder gegen Aussenstehende gerichtet werden.

Über die Stellung der Objektperson enthält das geschriebene Recht nur eine einzige allgemeine Bestimmung, nämlich die im obigen kommentierte Stelle § 19 Abs. 2 Satz 2 des Polizeigesetzes. Inbezug auf dritte Personen weist die Gesetzgebung eine Lücke auf. Weder das Polizeigesetz noch andere Gesetze enthalten eine allgemeine Vorschrift über den sog. polizeilichen Notstand, d.h. darüber, wann man ausnahmsweise zur Abwehr einer Gefahr in die Rechtsstellung eines Aussenstehenden eingreifen darf. Zuweilen wäre jedoch eine solche Vorschrift zweifellos in der Praxis sehr notwendig (z.B. wenn eine festzunehmende Person sich in einem Gebäude versteckt hat, das einem Aussenstehenden gehört). Auch gibt es keine Bestimmungen darüber, wie ein Schaden, der einem Aussenstehenden zugefügt worden ist, vergütet werden soll.

Für den Fall einer Katastrophe enthält § 23 des Polizeigesetzes einige Vorschriften. Ebenso gibt es in Kapitel 21 § 13 des Strafgesetzes Bestimmungen über Hilfeleistung für Personen, die sich in »wirklicher Lebensgefahr« befinden. Ausserhalb dieser Fälle ist die Polizei verhältnismässig machtlos, wenn ihre Tätigkeit einen Eingriff in die Rechtsstellung eines Aussenstehenden voraussetzen würde.

c) Dem Staatsbürger kann *Immunität gegen irgendeine Form polizeilicher Gewaltanwendung* entweder durch ein Grundgesetz oder durch eine hierarchisch niedrigerstehende Vorschrift verliehen werden. Die letztgenannte Alternative kommt hauptsächlich bei gewerblicher Tätigkeit in Frage. Wenn z.B. ein aufgrund sachgemässer Erlaubnis ausgeübtes Gewerbe eine Gefahr zu verursachen scheint, muss die Polizei erwägen, wie weit die Wirkung der Gewerbeerlaubnis reicht. Diese Frage hängt auch damit zusammen, wer als verantwortlich für die Gefahr anzusehen ist. Irgendeine Form von Werbung kann beispielsweise Störungen hervorrufen. Es lassen sich jedoch verschiedene Auffassungen darüber vertreten, wer dafür haftet: die Person, die die Werbung ausübt, oder die Unbeteiligten, die z.B. in grosser Menge herbeiströmen und dadurch den Verkehr stören. Über derartige Probleme gibt es in Finnland keine Bestimmungen.

Hinsichtlich der Grundrechte ist die Frage vielleicht noch interessanter. Kapitel II der Verfassung Finnlands enthält viele Vorschriften über die Grundrechte der Staatsbürger. Diese Rechte werden zuweilen auch staatsbürgerliche Freiheiten genannt, weil sie solcher Art sind, dass sie lediglich irgendeine Tätigkeit erlauben. Die Verfassung enthält — ausser der Bestimmung über den Schutz der Arbeitskraft — keine Vorschriften über die sog. sozialen Grundrechte, und sie garantiert auch nicht die praktischen Möglichkeiten, auf die von irgendeinem Grundrecht vorausgesetzte Weise zu handeln. Sie gewährt lediglich die Freiheit dazu.

Wenn ein Staatsbürger irgendeins von seinen Grundrechten ausübt, kann durch Zusammenwirken verschiedener Faktoren eine polizeirechtliche Gefahr die Folge davon sein. Wird z.B. in politisch unruhigen Zeiten von der Druckfreiheit Gebrauch gemacht, so kann das Krawalle hervorrufen, wie es in Finnland im Jahr 1930 geschah. Ebenso kann die Ausnutzung der Versammlungsfreiheit in Form von Demonstrationen zu Störungen führen. Wie soll die Polizei sich zu solchen Ereignissen verhalten?

Das Problem ist einerseits deshalb kompliziert, weil die Bestimmungen des Grundgesetzes meistens recht unbestimmten Inhalts sind. Sie stehen jedoch normenhierarchisch höher als die Parlamentsgesetze. Andererseits ist der Polizei im Polizeigesetz die Zuständigkeit u.a. zum Auseinandertreiben einer Volksmenge zugesprochen, ohne dass irgendwie auf die möglicherweise beschränkende Wirkung der Grundrechte verwiesen würde. Hinzu kommt noch, dass man in der finnischen Literatur im allgemeinen sowohl den Gerichten als auch den Verwaltungsbehörden die Kompetenz hat absprechen wollen, die Verfassungsmässigkeit von Gesetzen zu untersuchen.

In der Untersuchung ist die Auffassung angenommen, dass z.B. die Vorschriften des Polizeigesetzes über das Auseinandertreiben einer Volksmenge an sich nicht im Widerstreit zum Grundgesetz stehen. Die Polizei darf jedoch nicht so verfahren, dass *ihre Tätigkeit* im Widerstreit zu diesem stände. Mit anderen Worten, man muss das Polizeigesetz als unter solchen Voraussetzungen gegeben ansehen, dass die Vorschriften des Grundgesetzes daneben zu befolgen sind. Daraus folgt, dass die Polizei in ihrer Tätigkeit ausser den sie selbst betreffenden Bestimmungen auch die Verfassungsvorschriften über die staatsbürgerlichen Freiheiten berücksichtigen soll. Dies stellt die Polizei zuweilen vor sehr schwierige Auslegungsprobleme.

Manchmal wird gesagt, die staatsbürgerlichen Freiheiten dürften trotz der Verfassungsvorschriften nicht so ausgenutzt werden, dass daraus Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit entstände. Das kann jedoch nicht in vollem Umfang zutreffen. Es handelt sich eher darum, wieviel Gefahr verursacht werden darf. Die polizeirechtliche Gefahr ist ein sehr relativer Begriff. Beispielsweise dürfte die Veranstaltung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel in einem Siedlungszentrum nicht ohne ein gewisses Mass an Störung der öffentlichen Ordnung (z.B. des Verkehrs) möglich sein. Gleiches gilt in noch grösserem Mass für Umzüge durch die Strassen. Es muss jedoch nach der Verfassung erlaubt sein, solche Veranstaltungen durchzuführen. Andererseits darf man sie nicht an beliebigen Plätzen und auf beliebige Weise veranstalten.

Je eindeutiger irgendeine Verfassungsbestimmung über ein Grundrecht ist, um so grösser ist die Immunität, die sie dem Staatsbürger gegenüber der Tätigkeit der Polizei verleiht. Ein typisches Beispiel dafür ist das Recht, Druckerzeugnisse ohne Vorzensur zu veröffentlichen. Selbst wenn die Polizei vermutet, dass die Publikationstätigkeit sehr grosse Gefahr verursacht, hat sie nach der für normale Zeiten geltenden Gesetzgebung nicht die Kompetenz, irgendeine Veröffentlichung am Erscheinen zu verhindern. Einigermassen anders kann die Sachlage vielleicht sein, wenn man weiss, dass der Inhalt gewisser Druckerzeugnisse gesetzwidrig ist. Dann kann wenigstens ihre Verbreitung verhindert werden.

Das Endergebnis der Darlegungen ist, dass man die Ausdehnung jeder staatsbürgerlichen Freiheit *gesondert* zu untersuchen hat. Mit anderen Worten, man muss die Vorschriften der Verfassung über die Grundrechte auslegen und diese Auslegung in der polizeilichen Gewaltanwendung berücksichtigen.

d) Am Ende des V. Kapitels befindet sich eine kurze Darstellung der möglicherweise beschränkenden Bedeutung, die die Zuständigkeit anderer Behörden für die Zuständigkeit der Polizei haben kann. Der Ausgangspunkt ist, dass die Abwehr von Gefahren, die Menschenleben bedrohen, in der heutigen Gesellschaft vielfach Organen zukommt, die ausserhalb der Polizei stehen (z.B. die Feuerwehr). Meines Erachtens bedeutet jedoch die Überlassung der Abwehr von Gefahren bestimmter Art an einige Sonderorgane keine *entsprechende* Schmälerung der Zuständigkeit der Polizei. Die Zuständigkeiten zweier Organe brauchen

einander nicht auszuschliessen. Auch parallele Zuständigkeit ist möglich.

In der Praxis ist die in Rede stehende Frage normalerweise nicht wichtig, weil im allgemeinen jede Behördenorganisation auf ihrem Tätigkeitsgebiet angemessene Aktivität aufweisen dürfte, und weil die Polizei nicht das Bedürfnis hat, in dieser Hinsicht mit Sonderorganen zu wetteifern. In dringenden Fällen und bei Pflichtversäumnissen seitens der Sonderbehörden kommt jedoch Tätigkeit der Polizei auch in deren Tätigkeitsbereichen in Frage.

VI. Kapitel. Die Lehre von der sog. Generalvollmacht der Polizei

Das finnische geschriebene Recht enthält auch nach dem Erlass des Polizeigesetzes keine sog. polizeirechtliche Generalklausel. Trotzdem ist man in der finnischen rechtswissenschaftlichen Literatur allgemein der Ansicht, dass die Polizei eine »Generalvollmacht« hat. Damit ist gemeint, dass die Polizei auch ohne im geschriebene Recht enthaltene Zuständigkeitsvorschrift die Vollmacht besitzt, die nötigen Massnahmen *immer dann zu ergreifen, wenn es zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit notwendig ist.*

Die Lehre von einer solchen Generalvollmacht hat viel Verwirrung hervorgerufen. Das liegt daran, dass man den in ausländischen Rechtsordnungen enthaltenen geschriebenen Generalklauseln zu wenig Beachtung geschenkt hat. Sie auszulegen ist etwas ganz anderes als zu behaupten, die Polizei habe eine ebensolche Vollmacht auch ohne im Gesetz enthaltene Bestimmung. Da kein Unterschied zwischen einer derartigen Zuständigkeit und den Generalklauseln gemacht worden ist, herrscht zuweilen auch Unklarheit darüber, ob mit der Generalvollmacht eine vollmachtschaffende ungeschriebene Norm oder diese Vollmacht selbst gemeint ist.

Eine weitere Ursache der Unklarheit ist es gewesen, dass man die Vorschriften über das Tätigkeitsgebiet und über die Zuständigkeit nicht voneinander unterschieden hat. In Finnland betrifft z.B. § 1 des Polizeigesetzes nur das Tätigkeitsgebiet.

Auch in Schweden gibt es keine geschriebene Generalklausel, und in der dortigen Literatur ist ebensolche Unklarheit aufgetreten wie in Finnland (z.B. *Sjöholm*).

In diesem Zusammenhang besteht kein Grund, die Meinungen der finnischen Autoren eingehender zu referieren. Sie stimmen in der Fragestellung weitgehend überein. Man ist erstens davon ausgegangen, dass *die Polizei die Zuständigkeit haben soll*, allerart Störungen abzuwehren. Wenn versucht wird, die einzelnen gefährlichen Situationen in der Gesetzgebung genau zu analysieren, ist es möglich, dass Lücken im Gesetz bleiben, bei denen die Polizei aktionsunfähig ist. Deshalb hat man die Frage erörtert, ob die Polizei in Finnland eine ebensolche allgemeine Kompetenz hat wie in Deutschland. Unter Berufung auf verschiedene Vorschriften, sogar solche, die der polizeilichen Tätigkeit verhältnismässig fernstehen, ist man zu dem Ergebnis gelangt, dass auch die finnische Polizei eine »Generalvollmacht« hat. Ferner haben einige Autoren behauptet, diese sei in gewisser Weise primär. Die Bestimmungen des geschriebenen Gesetzes spiegeln nur unvollkommen diese »im Hintergrund schwebende« Kompetenz wider (vgl. das im I. Kapitel dargestellte Politia-Denken). Wenn man nun zu dem Resultat gekommen ist, dass eine derartige Zuständigkeit »vorhanden ist«, hat man untersucht, was für Beschränkungen andere Normen ihr auferlegen.

Im Text wird gegen eine solche Denkweise polemisiert. Zwar war es vor Erlass des Polizeigesetzes selbstverständlich, dass die Polizei nicht bloss aufgrund der im geschriebenen Recht enthaltenen Vorschriften handeln konnte. Die Polizeiverordnung von 1925 enthielt so wenig Zuständigkeitsbestimmungen, dass dies unmöglich gewesen wäre. Die Polizei übte also ausgedehntere Kompetenz aus, als aus dem geschriebenen Recht hervorging.

Heutzutage ist die Rechtslage ein wenig anders. Die Zuständigkeitsvorschriften des geschriebenen Rechts genügen normalerweise zur Erreichung eines Endergebnisses, das allgemein als befriedigend angesehen wird. Prinzipiell hat sich die Situation jedoch nicht geändert. Man könnte immer noch behaupten, die Polizei habe irgendeine Generalvollmacht.

Meine Auffassung von der Sache ist jedoch anders. Auch die polizeiliche Gewaltanwendung muss auf der Rechtsordnung fussen. In jedem Einzelfall muss die Norm nachweisbar sein, auf der die Zuständigkeit der Polizei beruht. Untersucht man das geschriebene Recht, so findet man keine solche Bestimmung, die bei Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit immer die »nötigen Massnahmen« zu ergreifen erlauben würde. Als Alternative bleibt dann lediglich das *Gewohnheitsrecht* übrig.

Auch in dieser Hinsicht lässt sich nicht behaupten, dass in Finnland gewohnheitsrechtlich irgendeine »Generalklausel« gelte. In einigen *Einzelfällen* kann es Zuständigkeit ohne geschriebene Vorschrift geben. Da jedoch die Bestimmungen des Polizeigesetzes neu und verhältnismässig eingehend sind, muss jede Behauptung über eine ausserhalb des geschriebenen Rechts liegende Kompetenz gut dokumentiert werden können — sonst bleibt sie eine blosser Annahme. Man müsste somit eine die Behauptung stützende Rechtspraxis aufzeigen können, oder es müsste in der Polizeipraxis lange Zeit auf bestimmte Weise verfahren worden sein, ohne dass dagegen wirksam reagiert worden wäre. In einigen Fällen kann es also immer noch Gewohnheitsrecht geben. In den Verhältnissen Finnlands besteht jedoch kein Grund, von einer Generalvollmacht zu sprechen.

Meines Erachtens ist es am wichtigsten, die Annahme aufzugeben, dass im Hintergrund der Polizeitätigkeit immer irgendeine »Generalvollmacht« stände, aus der sich nötigenfalls die jeweilige Zuständigkeit herleiten liesse. Eine derartige Anschauung führt leicht zu Willkür. Dann wird aus der Generalvollmacht »hergeleitet«, was der betreffende Forscher herleiten will. In Wirklichkeit stehen solche Darlegungen auf keinem festen Grund.

ASIAHAKEMISTO

- Adressaatti 47—48, 187—203
 Alaikäinen 83, 189
 Ampuma-aseen käyttö 19, 20
 Ehdottomuuden periaate 142, 168
 alav. 21
 Elinkeinot 206—208
 Hallinnon lainalaisuuden periaate 6—7,
 116, 144, 221—222, 229, 231
 Handlungshaftung 189
 Hohfeldin kaavio 60
 Huostaan ottaminen 89
 Hätävarjelu 112—114, 140, 203 alav. 41
 Hätävarjelukomitea 110—111
 Immunitetti
 — hallintoalamaisen 203—217
 Itsemurha 86—87
 Jahtivouti 10—11
 Julkisoikeudellinen hätävarjelu
 111—115
 Kaupunkien poliisilaitokset 11—13
 Kehotus 26, 169
 Kielto 26
 Kiinnittäminen 27, 75—76, 126
 Kohtuus 157—161, 178—183
 Kokoonumisvapaus 211—212
 Kruununvouti 10, 102
 Kyytirättäri 10
 Käsky 26, 76, 143—148, 169—170, 174
 Maistraatti 11
 Määräys 26
 Negatiiviset toimivaltanormit 49
 Negatiiviset toimivaltasäännökset 36
 Nimismies 9—10, 102
 Normi 43—44
 Oikeusseuraamus 43, 48, 49
 Oikeustositseikka 43, 48, 49, 61 alav. 22
 Paikalta poistaminen 75—76
 Painovapaus 209—210
 Pakeneminen 126
 Pakkotila 140, 203 alav. 41
 — poliisioikeudellinen 197—199
 Perusoikeudet 208—217
 Pidättäminen 27
 Poliisi
 — käsite 23—24
 — valtuudet 24, 34—35
 Poliisiasetus 18
 Poliisihallinto 27
 Poliisijärjestys 22, 25, 27 alav. 9, 63, 79,
 94—95, 103
 Poliisikonstaapeli 11
 Poliisilaki
 — syntyhistoria 14—17
 — yleistä 17—18
 Poliisimies 23—24
 Poliisimääräys 100
 Poliisin järjestelykomitea 14—15
 Poliisioikeudellinen yleisklausuuli
 221—229
 Poliisioikeudellisesti vastuunalaiset
 henkilöt 187—193
 Poliisioikeus 27
 Poliisipiiri 25
 Poliisipiirin päällikkö 25
 Poliisissäädös 26—27, 48, 100—109
 Poliisissännös 26—27, 100, 211 alav. 18
 Poliisitoiminta 25—26
 Poliisivaltio 3
 Poliisiviranomainen 25
 Politia 24
 Politia-ajattelu 1—7, 14, 21
 Positiivinen toimivaltanormi 49
 Positiiviset toimivaltasäännökset 36
 Päätösvalta 54—56
 Siltavouti 9—11
 Sivullisen oikeusasema 197—203
 Suhteellisuusperiaate 157, 161 alav. 9,
 165 alav. 16, 168 alav. 21, 178—179,
 181
 Säilössä pitäminen 27, 75—76
 Säännös 43
 Tarkoituksenmukaisuus 159, 161
 Tarkoitussidonnaisuuden periaate 157

- Tarpeellisuus 157—178
 Tavanomainen oikeus 234, 245—247
 Teettäminen 22, 92—99
 Toimiala 56—58
 Toimivalta
 — asteellinen jako 36
 — henkilöllinen kohde 47—48
 — käsite 43—49
 — käyttäminen 26, 49—54
 — näennäinen 153—157
 Toimivaltanormit
 — käsite 49
 — niiden jakaminen 35, 38—39, 153—155
 Toimivaltasäännökset
 — erityistilanteita normeeraavat 64—67
 — yleiset 64—67
 Ulosottomies 129—130
 Vaara 33, 74—75, 81 alav. 6, 88 alav. 11, 99, 104—106, 158, 159—160, 176, 180, 194, 203, 207 alav. 9, 242
 Vaaran objektihenkilö 190, 193—197
 Vangitseminen 27
 Vastarinta 123—133, 151 alav. 8
 Velvollisuus 59—63
 Virantoimitusvelvollisuus 59, 61, 63
 Virka-apu 122—123, 153
 Voimakeino 27, 112—142, 166, 181—183
 Yleinen järjestys 31—32
 Yleinen järjestys ja turvallisuus 25, 28—34, 74—75, 99, 103—106, 158, 207, 242
 Yleinen turvallisuus 32—33
 Yleispoliisi 25
 Yleisvaltuus 221—248
 Zustandshaftung 189—193

SÄÄNNÖSHAKEMISTO

Hakemistoon on otettu poliisilain säännökset sekä eräitä muita keskeisiä teoksessa käsiteltyjä säännöksiä. Numero lainkohdan jälkeen tarkoittaa sivua.

PolL 1 §

34, 58, 222—223, 226—229, 246—247

PolL 3² §

34 alav. 1

PolL 4 §

34, 226, 228

PolL 9 §

23 alav. 1

PolL 11 §

26, 29, 36, 39, 64, 65, 73, 79, 100—109, 162, 163, 164, 169, 175, 213, 224—225

PolL 12¹ §

73 alav. 13, 76, 81, 98, 143, 164—186, 224

PolL 12² §

22 alav. 7, 24, 52, 73 alav. 13, 164

PolL 12³ §

35—36, 73 alav. 13, 81, 153—156, 161, 162, 164—186, 217, 224, 237 alav. 29, 239 alav. 1

PolL 13¹ §

23 alav. 1, 73 alav. 13, 146 alav. 9, 147 alav. 13, 169 alav. 24, 174, 200

PolL 13² §

73 alav. 13, 120—121, 162, 191

PolL 14 §

17

PolL 15 §

17 alav. 33, 39, 64, 65, 89—91, 162, 163, 164, 169, 229

PolL 16 §

17 alav. 33, 137, 141, 156 alav. 4, 162, 166—167, 169, 171, 181 alav. 50, 191, 229 alav. 10

PolL 17 §

23 alav. 1, 43—44, 65—66, 143, 174 alav. 35, 191, 217 alav. 30

PolL 18 §

66—67, 68 alav. 3, 141, 143, 147 alav. 13, 162, 166—167, 169, 170, 191, 217 alav. 30

PolL 19¹ §

33, 34, 35—37, 39, 64, 65, 67—76, 81—84, 104, 143, 147—148, 154—155, 159, 160 alav. 6 ja 8, 170, 176 alav. 40, 184, 191, 206, 223, 247

PolL 19² §:n 1 virke

34, 39, 64, 66, 77—84, 104—105, 117, 147, 153—154, 192, 225

PolL 19² §:n 2 virke

31 alav. 17, 64, 73 alav. 13, 84—89, 159 alav. 5, 190 alav. 14, 193—197, 202—203

PolL 20 §

31, 68 alav. 3, 117, 141, 154—155, 162, 166—167, 169, 174 alav. 35, 191, 217 alav. 30

PolL 21 §

31, 69 alav. 5, 191

PolL 22 §

27, 31, 76, 81, 85, 87—88, 120—121, 153, 155 alav. 3, 156 alav. 5, 174, 176 alav. 40, 195 alav. 26

PolL 23 §

97 alav. 17, 122, 192—193, 200—201

PolL 24 §

97 alav. 15, 202 alav. 40

PolL 25 §

202 alav. 40

PolL 27 §

21 alav. 6, 31 alav. 17, 33 alav. 25, 39, 47, 64, 65, 92—99, 143, 147 alav. 13, 149—152, 191

PolL 28 §

202 alav. 40

PolL 30 §

61 alav. 22, 82—83, 91 alav. 2, 120—
121, 169 alav. 24, 192

PolA 3 §

24, 36

PolA 21 §

59 alav. 17

PolA 93 §

61

PolA 95 §

61 alav. 22

PolA 98 §

34 alav. 1

RL 3: 8¹

18, 22, 39, 64, 65, 110—142, 151—152,
154—156, 177, 181—186, 190 alav. 13,
224, 247

RL 3: 8²

124, 126

RL 16: 6

66—67, 141 alav. 57, 170 alav. 27

KunL 12 §

27 alav. 9, 29, 63, 73, 82 alav. 2, 104,
106, 160 alav. 6, 173, 225

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

1. **TAPIO TARJANNE**, Virkasuhteen lakkaaminen. 1934. Loppuunm.
2. **HUUGO RANINEN**, Fob-lauseke. 1934. Loppuunm.
3. **Y. J. HAKULINEN**, Kiinteistön luovutuksen muodosta. 1935. Loppuunm.
4. **V. MERIKOSKI**, Yhdistymisvapaudesta. 1935, nid. 21 mk (11 mk)
5. **URHO KEKKONEN**, Kunnallinen vaalioikeus. 1936. Loppuunm.
6. **A. R. HEIKONEN**, Perinnönyhteydestä Suomen oikeudessa I. 1936, nid. 25 mk (13 mk)
7. **V. MERIKOSKI**, Erivapauden käsitte. 1936. Loppuunm.
8. **ARVO SIPILÄ**, Deliktiperustaisen vahingonvastaan teoreettinen rakenne. 1936. Loppuunm.
9. **A. R. HEIKONEN**, Perinnönyhteydestä Suomen oikeudessa II. 1937. Loppuunm.
10. **HUUGO RANINEN**, Vahvistuskirje sopimuksen tekemisessä. 1937, nid. 3 mk (1,50 mk)
11. **Kirjotelmia 1937**. Sisältää: 1. **BRYNOLF HONKASALO**: Nulla poena sine lege. 2. **V. MERIKOSKI**: Vaalilainsäädännön alkamääräykset. 3. **PAAVO ALKIO**: Tuomioistuinten velvollisuudesta lähettää ilmoituksia eräistä toimenpiteistään, nid. 3 mk (1,50 mk)
12. **TAUNO TIRKKONEN**, Tuomionpurku. 1937. Loppuunm.
13. **R. ERICH**, Suomen oikeusasema. 1938, nid. 3 mk (1,50 mk)
14. **OTTO BRUSIIN**, Tuomarin harkinta normin puuttuessa. 1938, nid. 21 mk (11 mk)
15. **ERIK CASTRÉN**, Ilmasota I. 1938, nid. 5 mk (2,50 mk)
16. **ILMO OLLINEN**, Kiinteistön pakkohuutokaupasta I. 1938, nid. 21 mk (11 mk)
17. **V. MERIKOSKI**, Valtionapujärjestelmä. 1938. Loppuunm.
18. **ERIK CASTRÉN**, Ilmasota II. 1939. Loppuunm.
19. **ILMO OLLINEN**, Kiinteistön pakkohuutokaupasta II. 1939. Loppuunm.
20. **ILMARI MELANDER**, Lapsen huollosta. Yksitysoikeudellinen tutkimus I. 1939, nid. 21 mk (11 mk)
21. **PAAVO KASTARI**, Eduskunnan hajotus. 1940, nid. 7,50 mk (3,75 mk)
22. **ERIK CASTRÉN**, Valtiolain velvollisuus vastaanottaa kansalaisiaan ja kansalaisuudettomia. 1942. Loppuunm.
23. **TAPIO TARJANNE**, Kirjotuksia ja lausuntoja. 1943. Loppuunm.
24. **TAUNO SUONTAUSTA**, Valtion alueellisesta puolueettomuudesta. 1944, nid. 6 mk (3 mk)
25. **MARTTI RAUTIALA**, Puolisolden velkasuhteet avioliittolain mukaan I. Avioliiton aikana. 1945. Loppuunm.
26. **INKERI ANTILA**, Loukatun suostumus oikeuden vastaisuuden poistavana perusteena. 1946, nid. 21 mk (11 mk)
27. **TAUNO ELLILÄ**, Sivullisen oikeussuojan takeista ulosotossa, nid. 31 mk (16 mk)
28. **HARRY VENOJA**, Takavarikko. 1947, nid. 6 mk (3 mk)
29. **INKERI ANTILA**, Varsinaisesta epärehellisyydestä. 1948, nid. 4,50 mk (2,25 mk)
30. **NIILO SALOVAARA**, Rikoksen yrityksestä, nid. 25 mk (13 mk)
31. **ANTTI HANNIKAINEN**, Pidätysoikeuden rakenteesta. 1948, nid. 8 mk (4 mk)
32. **OLAVI RYTKÖLÄ**, Valtion vakinaisten virkamiesien palkkaus- ja eläkeoikeus. 1948, nid. 7,50 mk (3,75 mk)
33. **J. N. LEHTINEN**, Mitä oikeus on? 1949, nid. 4 mk (2 mk)
34. **REINO ELLILÄ**, Tutkintavankeuden vähentämisestä RL 3:11 mukaan. 1949, nid. 9 mk (4,50 mk)
35. **Rikosoikeudellisia kirjotelmia**, Brynolf Honkasalolle 1. 4. 1949 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari. 1949, nid. 4 mk (2 mk)
36. **MIKAEL LIVSON**, Epävarsinainen laiminlyöntirikos. 1949, nid. 25 mk (13 mk)
37. **OLAVI RYTKÖLÄ**, Julkisoikeudellinen sopimus. 1950, nid. 5 mk (2,50 mk)
38. **ERIK CASTRÉN**, Kansainvälinen oikeusseuraanto. 1950, nid. 8 mk (4 mk)
39. **JOUKO HALILA**, Tunnustamisesta. 1950, nid. 25 mk (13 mk)
40. **JORMA UITTO**, Vankien ehdonalaan vapauteen päästäminen. 1950, nid. 6,50 mk (3,25 mk)
41. **Rikosoikeudellisia kirjotelmia II**, Bruno A. Salmielalle 24. 8. 1950 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari. 1950, nid. 5 mk (2,50 mk)
42. **AARO AHTEE**, Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset. 1950, nid. 25 mk (nid. 13 mk)
43. **SIMO ZITTING**, Omistajanvaihdoksesta silmälläpitäen erityisesti lainhuudatuksen vaikutuksia. 1951. Loppuunm.
44. **PAAVO HILTUNEN**, Syyllisyyttäsite rikoksen uusimisessa. 1951, nid. 10 mk (5 mk)
45. **OLAVI RYTKÖLÄ**, Kuntain yhteistoiminta. 1952. Loppuunm.
46. **E. J. MANNER**, Yleiskäyttö vesioikeudellisenä käsitteenä. 1953, nid. 10 mk (5 mk)
47. **EINO NIKUPAAVOLA**, Yhteiskäytöstä I. 1953. Loppuunm.
48. **LASSI KILPI**, Harkintatakoit. 1955, nid. 7 mk (3,50 mk)
49. **EINO PURHONEN**, Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä. 1955. Loppuunm.
50. **INKERI ANTILA**, Alakärsin kohdistuneet siveellisyyserikokset ja niiden tekijät. 1956, nid. 9 mk, sid. 11,50 mk (nid. 4,50 mk, sid. 7 mk)

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

51. **VEIKKO REINIKAINEN**, Jutun palauttamisesta. 1956, nid. 31 mk (16 mk)
52. **SIMO ZITTING**, Saantosuoja irtalmisto-oikeudessa. 1956, nid. 9 mk, sid. 11,50 mk (nid. 4,50 mk, sid. 7 mk)
53. **VÄINÖ VIHMA**, Suorituksen mahdottomuus varallisuusolkeudellisissa sopimussuhteissa. 1957, nid. 13 mk, sid. 15 mk (nid. 6,50 mk, sid. 8,50 mk)
54. **VEIKKO REINIKAINEN**, Prosessinedellytyksen puuttumisen oikeusseuraamuksista. 1958, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
55. **OLAVI RYTKÖLÄ**, Kunnallisen jaoltuksen muuttaminen. Sen luonne ja edellytykset. 1957. Loppuunm.
56. **SIMO ZITTING**, Kaupunkimaan omistuksesta. 1960, nid. 9 mk, sid. 11 mk (nid. 4,50 mk, sid. 6,50 mk)
57. **PERTTI MUUKKONEN**, Muotosäännökset. Varallisuusolkeudellisia sopimuksia koskeva tutkimus. 1958, sid. 15 mk, (sid. 8,50 mk)
58. **INKERI ANTILA**, Väiillinen tekeminen. 1958. Loppuunm.
59. **OLAVI RYTKÖLÄ**, Merenkulkumaksut. 1958, nid. 8 mk (nid. 4 mk)
60. **OLLI IKKALA**, Kunnan yleinen toimivalta. 1959, sid. 14 mk (sid. 8 mk)
61. **TOIVO SAINIO**, Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmälläpitäen. 1959, nid. 15 mk, sid. 17 mk (nid. 7,50 mk, sid. 9,50 mk)
62. **PERTTI MUUKKONEN**, Esisopimus. 1960, nid. 11 mk, sid. 13 mk (nid. 5,50 mk, sid. 7,50 mk)
63. **K. A. TELARANTA**, Erehdys oikeustolmiopin perusongelmana. 1960, nid. 24 mk, sid. 26 mk (nid. 12 mk, sid. 14 mk)
64. **JOUKO HALILA**, Saamisolkeuksien kuittauksesta. 1960, nid. 20 mk (nid. 10 mk)
65. **TAPIO NOUSIAINEN**, Rangaistuksen määräämisestä. 1961, nid. 35 mk (18 mk)
66. **EINO PURHONEN**, Eduskunnan budjettivalta. 1961. Loppuunm.
67. **JAAKKO UOTILA**, Päättösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. 1963. Loppuunm.
68. **KAUKO SIPPONEN**, Lainsäädäntövallan delegoiminen. 1965, nid. 32 mk, sid. 35 mk (nid. 16 mk, sid. 19 mk)
69. **ERIK CASTRÉN**, Siviiliväestön oikeussuoja maa- ja ilmasodassa. 1964, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
70. **ERKKI AILIO**, Esnekonfiskaatio Suomen rikos-oikeudessa. 1964, nid. 25 mk (13 mk)
71. **KAARLO L. STAHLBERG**, Petoksesta. 1965. Loppuunm.
72. **TAUNO VESANEN**, Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. 1965, nid. 23 mk, sid. 26 mk (nid. 11,50, sid. 14 mk)
73. **TENHO AUTERE**, Olkeus ilmatilan käyttöön siviilil-mallutarkoituksessa rauhan aikana. Erityisesti Suomen ilmalluolkeusolkeutta silmällä pitäen. 1965, nid. 22 mk, sid. 25 mk (nid. 11 mk, sid. 13 mk)
74. **JORMA S. AALTO**, Rikosprosessilain asiallisesta sovellutusalasta. 1965, nid. 24 mk, sid. 27 mk (nid. 14 mk, sid. 17 mk)
75. **ESKO HOPPU**, Rahdinottajan tavara vastuusta. 1966 nid. 19 mk, sid. 22 mk (nid. 10 mk, sid. 13 mk)
76. **ANTERO JYRÄNKI**, Sotavoiman ylin päällikkyyks. 1967, nid. 27 mk, sid. 30 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)
77. **ESKO HOPPU**, Valtion olkeudesta luopua saata-vistaan. 1968, sid. 30 mk (sid. 22 mk)
78. **JORMA S. AALTO**, Rikostuomion valkutuksista siviiliprosessissa. 1968, nid. 26 mk, sid. 30 mk (nid. 18 mk, sid. 21 mk)
79. **KAARLE MAKKONEN**, Kunnallinen säädösvalta. 1968, nid. 16 mk, sid. 19 mk (nid. 12 mk, sid. 15 mk)
80. **TOIVO SAINIO**, Muukalaisen oikeusasemasta II. 1969, nid. 24 mk, sid. 28 mk (nid. 17 mk, sid. 20 mk)
81. **TOIVO HOLOPAINEN**, Kunnan asema valtiossa. Olkeudellinen rakennetutkimus. 1969, nid. 36 mk, sid. 40 mk (nid. 27 mk, sid. 30 mk)
82. **JORMA PIETILÄ**, Tonttitekisterikilntelstön muo-dostaminen Suomen voimassa olevan olkeuden mukaan. 1968, nid. 38 mk, sid. 41 mk, (nid. 28 mk, sid. 31 mk)
83. **TENHO AUTERE**, Kansainvälisten riitojen rauhan-omaisesta selvittelystä. Erityisesti tuomiovaltaa silmällä pitäen. 1968, nid. 20 mk, sid. 23 mk (nid. 15 mk, sid. 17 mk)
84. **KAARLO SARKKO**, Työrauhavelvollisuudesta. 1969, nid. 30 mk, sid. 33 mk (nid. 22 mk, sid. 25 mk)
85. **HANNU TAPANI KLAMI**, Iulius Paulus. 1969, nid. 20 mk, sid. 25 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)
86. **AULIS AARNIO**, Kysymyksiä testamenttiolkeuden alalta. 1969, nid. 20 mk, sid. 25 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)
87. **VEIKKO O. HYVÖNEN**, Määräalan luovutuksen-saajan oikeusasemasta. 1970, nid. 36 mk, sid. 41 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)
88. **JUHANI KYLÄKALLIO**, Osakeyhtiön yhtiökokouk-sen päätöksen pätemättömyydestä. 1970, nid. 36 mk, sid. 40 mk (nid. 26 mk, sid. 29 mk)
89. **EERO VILKKONEN**, Hallintotoimen mitättömyy-destä. 1970, nid. 36 mk, sid. 40 mk (nid. 27 mk, sid. 31 mk)
90. **MIKAEL HIDÉN**, Eduskunnan oikeusasiamies. 1970, nid. 30 mk, sid. 34 mk (nid. 22 mk, sid. 25 mk)
91. **JUHA VIKATMAA**, Erehdyksestä. Rikosolkeudelli-nen tutkimus. 1970, nid. 44 mk, sid. 48 mk (nid. 33 mk, sid. 36 mk)
92. **VEIKKO O. HYVÖNEN**, Asianosaisten määrää-mistoimista kiinteistötoimituksessa. 1970, nid. 28 mk, sid. 32 mk (nid. 21 mk, sid. 24 mk)

Julkaisut ovat Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen jäsenten myöhemmin tilattavissa sulkeissa mainittuun erityishintaan postivapaasti, jos tilaus tehdään maksaen samalla teoksen hinta yhdistyksen postisiirtotilille n:o 6800, os. Helsinki, Döbelninkatu 5 B. (Kirjakaupahinnat ovat ohjehintoja.)