

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Henkilöiden liikkumisen rajoittaminen Uudenmaan maakunnan alueelle ja alueelta valmiuslain 118 §:n nojalla

Sisäministeriön poliisiosasto esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Poliisi on toimivaltainen viranomainen valvomaan liikkumisrajoituksia. Poliisin rooli liikkumisrajoitusten osalta painottuu säädettyjen liikkumisrajoitusten noudattamisen valvontaan sekä mahdollisiin rikkomuksiin reagoimiseen. Poliisin valvontatehtävässä kyse on siitä, että poliisi suojelee valmiuslain 1 §:n mukaisesti väestöä poikkeusoloissa.

Edellä mainitun johdosta sisäministeriön poliisiosasto osallistui valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta annetun asetuksen (145/2020, käyttöönottoasetus) sekä liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi annetun valtioneuvoston asetuksen (146/2020, soveltamisasetus) valmisteluun valvonnan edellytyksiä, oikeudellisia lähtökohtia ja toimeenpanoa koskevan selvityksen osalta.

Poliisin toimivaltuudet liikkumisrajoitusten valvonnassa

Poliisin tehtäviin kuuluu mm. yksilöiden oikeuksien, ennen muuta erityistä oikeudellista suojaa nauttivien perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Kun poliisi käyttää toimivaltuuksiaan yksityisten henkilöiden ja yhteisön oikeuksien suojaamiseksi, se toisaalta joutuu konkreettisissa tilanteissa usein puuttumaan yksilön oikeusasemaan sekä perus- ja ihmisoikeuksiin. Perus- ja ihmisoikeuksilla on sen vuoksi tärkeä merkitys poliisin tehtäväkuvan ja toimivaltuussäännösten kannalta.

Liikkumisrajoitusten valvonnassa poliisi käyttää sille tehtävän suorittamiseksi tarpeellisia, poliisille poliisilaissa (872/2011) ja muussa lainsäädännössä säädettyjä toimivaltuuksia. Liikkumisrajoitusten valvonnassa voi olla välttämätöntä turvautua poliisilain 2 luvussa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön. Liikkumisrajoitusten valvonnassa kysymykseen voisivat tulla esimerkiksi poliisilain 2 luvun

1, 2, 8, 10 ja 11 §:ssä säädetty toimivaltuudet, joita poliisi käyttää noudattaen poliisilain 1 luvussa säädettyjä poliisioikeudellisia periaatteita.

Poliisilain 2 luvun 1 §:ssä säädetään henkilöllisyyden selvittämisestä, 2 §:ssä kiinniottamisesta henkilön suojaamiseksi, 8 §:ssä paikan ja alueen eristämisestä, 10 §:ssä rikoksilta ja häiriöiltä suojaamisesta ja 11 §:ssä kulkuneuvon pysäyttämisestä ja siirtämisestä. Ääritilanteessa kyseeseen voi tulla myös poliisilain 2 luvun 17 §:ssä säädettyjen voimakeinojen käyttö.

Poliisilain 2 luvun 1 §:n mukaan poliisimiehellä on yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus saada jokaiselta tiedot tämän nimestä, henkilötunnuksesta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä paikasta, josta hän on tavoitettavissa. Henkilöllisyyden selvittämiseksi käsillä on oltava yksittäinen tehtävä, jonka kannalta selvittäminen on tarpeen. Esimerkiksi muualta Uudenmaan maakunnan alueelle saapuvan osalta kysymyksessä voitaisiin katsoa olevan poliisilaissa tarkoitetusta yksittäisestä tehtävästä, jonka suorittaminen edellyttäisi henkilöllisyyden selvittämistä henkilön asuinpaikkaa koskevan tiedon saamiseksi. Poliisi voi tarvittaessa tarkistaa henkilön asuinpaikan väestötietojärjestelmästä (VTJ). Tietojen saamisesta poliisille on säädetty kaksinkertaisesti: Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 29 § mahdollistaa tietojen luovuttamisen viranomaistehtävän hoitamiseen, ja lisäksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 16 §:ssä on poliisille säädetty nimenomainen tiedonsaantioikeus VTJ:n tietoihin.

Poliisilain 2 luvun 10 §:ssä säädetään toimivaltuudesta poistaa henkilö paikalta sekä ottaa henkilö kiinni mm. henkeen tai terveyteen, kohdistuvilta rikoksilta suojaamiseksi. Perusteena voi myös olla yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvan huomattavan häiriön tai välittömän vaaran estäminen. Poliisilain 2 luvun 11 §:ssä säädetään kulkuneuvon pysäyttämisestä ja siirtämisestä. Sen mukaan poliisimiehellä on oikeus määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi, siirtää kulkuneuvo tai määrätä se siirrettäväksi, jos se on perusteltua poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi.

Valmiuslain 124 §:n mukaan valmiuslain täytäntöönpanosta huolehtivalla viranomaisella on poikkeusoloissa oikeus tehdä tarkastuksia tämän lain tai sen nojalla annettujen säädösten noudattamisen valvomiseksi ja saada salassapitosäännösten estämättä tarkastuksen toimittamiseksi välttämättömiä tietoja. Tarkastuksen toimittajalla on tarkastusta varten oikeus päästä sellaisiin tiloihin, jotka eivät kuulu kotirauhan piiriin. Liikkumis- ja oleskelurajoitusten valvonnan yhteydessä poliisin oikeus tehdä tarkastuksia liittyy lähtökohtaisesti kulkuneuvoihin tehtäviin tarkastuksiin valvontatehtävän suorittamiseksi.

Poliisi valvoo liikkumisrajoituksia poikkeusolojen edellyttämällä tavalla. Valmiuslain 4 §:ssä säädetään toimivaltuuksien käyttöperiaatteista. Säännöksen mukaan toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Poliisilain 1 luvun 6 §:n mukaan poliisin on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen. Poliisin tulee ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Poliisilain 1 luvun 11 §:n mukaan poliisimiehellä on poliisille säädettyä toimivaltuutta käyttäessään oikeus yksittäistapauksessa antaa jokaista velvoittavia tarpeellisia käskyjä ja kieltoja.

Koska rajoituksilla pyritään estämään yleisvaarallisen tartuntataudin leviäminen, valvoisi poliisi rajoitusten noudattamista ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin. Lähtökohtaisesti poliisi neuvoo rajoituksia rikkovaa palaamaan kotiinsa ja tarvittaessa käskee henkilöä poistumaan rajoitusalueelta. Soveltamisasetuksen 2 §:n mukaan henkilön on annettava poliisin pyynnöstä selvitys liikkumisen määränpäästä ja tarkoituksesta. Poliisi voi tarvittaessa turvautua hallintopakon käyttöön ja huolehtia myös rikosoikeudellisen vastuun toteutumisesta. Poliisi voisi myös ottaa rajoitusta rikkovan kiinni ja kuljettaa hänet kotiinsa, poliisin säilytystilaan tai, terveydentilan mukaan, terveydenhuollon toimintayksikköön, ellei ensihoito voisi tätä tehdä. Soveltamisasetuksen 2 §:n mukaan poliisi ei saa kuitenkaan estää asetuksen 2 §:n 3 momentissa säädettyyn välttämättömään syyhyn vetoavan henkilön liikkumista.

Poliisin toiminnassa noudatetaan kielilakia (423/2003), jossa säädetään yksilön kielellisistä oikeuksista ja viranomaisen velvollisuudesta toteuttaa nämä oikeudet. Kielilaki täsmentää perustuslain 17 §:ssä turvattuja kielellisiä perusoikeuksia ja turvaa jokaisen oikeuden käyttää viranomaisessa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia. Liikkumisrajoitusten valvonnan järjestämisessä sekä rajoituksista tiedottamisessa tulee erityisesti kiinnittää huomiota kielilainsäädännön vaatimusten toteutumiseen sekä pyrkiä edistämään myös muiden kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuvien tiedonsaanti rajoituksista.

Perustuslakivaliokunta on liikkumisrajoitusten käyttöönottoasetuksesta antamassaan mietinnössä (PeVM 8/2020 vp) pitänyt selvänä, että liikkumisrajoituksia valvovat viranomaiset ovat poikkeusoloissakin velvollisia noudattamaan tarkoin lakia ja toimimaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Valiokunta kiinnitti erityistä huomiota poliisilain 1 luvun 2—5 §:ssä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta, suhteellisuusperiaatteesta, vähimmän haitan periaatteesta ja toimivallan käytön tarkoitussidonnaisuudesta säädettyyn. Valiokunta myös piti perusteltuna lähtökohtaa, jonka mukaan poliisi valvoisi rajoitusten noudattamista ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin.

Rangaistukset

Valmiuslain 133 §:n mukaan 118 §:n nojalla annetun liikkumis- tai oleskelukiellon tai -rajoituksen rikkomisesta tahallaan tai huolimattomuudesta on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, sakkoon. Soveltamisasetuksen 3 § sisältää säännöksen, jonka perusteella asetuksesta käy ilmi asetuksessa säädetyn liikkumiskiellon tai -rajoituksen rikkomisen rangaistavuus valmiuslakirikkomuksena.

Valmiuslakirikkomus voidaan käsitellä sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) mukaisessa sakkomenettelyssä, jos se on yksinkertainen ja selvä. Sakkomenettelyn soveltaminen edellyttää sitä, että rikoksesta epäilty suostuu sakkomenettelyn käyttöön. Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaan poliisimies ei voi antaa valmiuslain 133 §:ssä tarkoitetusta valmiuslakirikkomuksesta suoraan sakkomääräystä eli poliisilla ei ole toimivaltaa suoraan määrätä valmiuslakirikkomuksesta sakkorangaistusta. Sen sijaan poliisimies voi antaa valmiuslakirikkomuksesta epäillylle sakkovaatimuksen, joka toimitetaan tiedoksiannon jälkeen viivytyksettä syyttäjälle rangaistusmääräyksen antamista varten.

Poliisin resurssien turvaaminen

On tärkeää, että poliisi kykenee toimimaan tässä poikkeuksellisessa tilanteessa ja samalla turvamaan yhteiskunnan järjestyksen riittävin resurssein.

Poliisi on saanut ensimmäisessä vuoden 2020 lisätalousarvioissa 5,553 miljoonaa euroa koronavirustilanteesta aiheutuviin menoihin. Tämän jälkeen on asetettu uusia rajoitustoimenpiteitä. Poliisihallitus on arvioinut tieliikenteen, raideliikenteen ja ilmaliikenteen valvonnan sitovan 700 henkilöresurssia vuorokaudessa, kun valvontaa tehdään ympärivuorokauden (24/7). Lisäksi tarvitaan hankintojen sekä muiden palvelujen ostoon määrärahaa, jolla varmistetaan se, että työturvallisuus säilyy poliisin henkilöstöllä huolehtien samalla myös asiakkaiden turvallisuudesta.

Korona-epidemian vaikutukset operatiiviseen toimintaan ja poliisin kustannuksiin joudutaan vielä täsmentämään myöhemmin epidemian edetessä ja lisätyövoimatarpeen konkretisoiduttua. Sisäministeriö on edellyttänyt, että Poliisihallitus seuraa jälkikäteen todennettavalla tavalla ja riittävän yksilöidysti epidemiasta aiheutuneita kuluja, jotka voidaan ottaa huomioon talous- ja lisätalousarvioesityksissä.

Virka-apu poliisille

Poliisitoiminnallisesti liikkumisrajoitusten valvonta koskee useampaa poliisilaitosta ja valvottava alue on laaja. Liikkumista valvotaan tie-, raide- ja vesiliikenteessä. Poliisilla on mahdollisuus pyytää valvonnan toteuttamiseen virka-apua muilta viranomaisilta. Yleissäännökset muiden viranomaisten velvollisuudesta antaa poliisille virka-apua ovat poliisilain 9 luvun 2 §:ssä. Puolustusvoimien virka-avusta poliisille säädetään erikseen. Viranomaisen on annettava poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi sellaista tarpeellista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen. Muiden viranomaisten antamaa virka-apua käytettäisiin muiden tehtävien kuin poliisin perustehtävien hoitamiseen. Tällaisia olisivat muun muassa liikenteen rajoittaminen, ohjaaminen ja tarkastaminen.

Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (781/1980, virka-apulaki) 2 §:n mukaan poliisi saa Puolustusvoimilta virka-apua vain silloin, kun sen omat voimavarat osoittautuvat riittämättömiksi tai siltä puuttuu tehtävän suorittamiseen tarvittavaa erityishenkilöstöä tai -välineistöä. Lähtökohtaisesti virka-apu on tarkoitettu käytettäväksi yksittäisen tehtävän suorittamiseen, vaikka virka-avun kestoa tai määrää ei ole laissa erikseen rajoitettu. Virka-aputilanteissa kyse on poliisille kuuluvien tehtävien suorittamisesta siten, että poliisilla on vastuu tilanteen yleisjohdosta. Virka-avun kustannuksista vastaa lähtökohtaisesti sen antaja. Virka-apulain 1 §:n mukaan Puolustusvoimien on annettava poliisille virka-apua mm. paikan tai alueen eristämiseksi ja tutkimiseksi, liikenteen ohjaamiseksi, henkilöiden ja omaisuuden tilapäiseksi suojaamiseksi sekä muuhun sellaiseen tehtävään, jonka suorittamiseksi tarvitaan Puolustusvoimien erityishenkilöstöä tai -välineistöä.

Poliisi on pyytänyt Puolustusvoimilta virka-apua liikkumisrajoitusten valvonnan toteuttamiseen, koska poliisi tarvitsee henkilöresursseja ja kalustoapua tässä vaiheessa liikenteen ohjaamiseen ja alueiden ja paikkojen eristämiseen. Lisäksi yhteistyö Rajavartiolaitoksen tai Tullin kanssa voi tulla

kyseeseen, mutta Rajavartiolaitoksen voimavarat voivat tällä hetkellä olla hyvin laajasti kiinni sisä- ja ulkorajavalvonnassa. Myös Tullin voimavarat ovat käsillä olevan tilanteen vuoksi kiinni sen omissa tehtävissä.

Olennaista poliisin saaman virka-avun osalta on se, että virka-aputehtävät edellyttävät aina poliisin osallistumista tehtävän suorittamiseen. Yksikään virka-apuviranomainen ei voi hoitaa tällaisia virka-aputehtäviä itsenäisesti. Tästä poikkeuksena ovat tien sulkemiset ja liikenteen ohjaaminen poliisin ohjeistuksen mukaisesti halutuille liikenneväylille. Poliisin toimivaltuuksia vaaditaan sen selvittämiseksi, onko yksittäisillä henkilöillä oikeus liikkua vai ei.