

18.12.2020

EOAK/2330/2020

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Haapamäki

UUDENMAAN RAJAN YLITYKSEN ESTÄMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli poliisin menettelyä kieltää häneltä pääsy Uudellemaalle. Hän kertoi asuneensa Järvenpäässä joulukuusta 2017 lähtien, mutta irtisanoneensa tämän asunnon vuokrasopimuksen päättymään 31.3.2020, koska hän oli ostanut Hartolasta asunnon. Näin ollen kantelijalla oli tapahtuma-aikaan hallinnassaan kaksi asumiseen tarkoitettua asuntoa. Hän oli aloittanut muuton 21.3.2020, ja tarkoituksena oli siirtää viimeinen muuttokuorma Järvenpäästä Hartolaan 28.3.2020. Yrittäessään ajaa Järvenpäähän poliisi oli kuitenkin Uudenmaan maakunnan rajalla ilmoittanut kantelijalle, ettei hän saa ylittää rajaa. Kantelija totesi, että hänellä oli ollut lakisääteinen velvollisuus luovuttaa vuokra-asunto sen omistajalle jo seuraavan viikon alussa. Hän korosti myös, ettei hän olisi matkallaan joutunut kanssakäymiseen Uudellaamalla asuvien henkilöiden kanssa.

2 SELVITYS

Asiassa antoivat selvityksensä Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen vanhempi konstaapeli ja Helsingin poliisilaitoksen ylikomisario. Lausuntonsa antoivat Poliisihallitus ja sen poliisitoimintayksikkö sekä Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen poliisipäällikkö.

Jäljennökset selvityksistä ja lausunnoista liitetään oheen tiedoksi kantelijalle.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumatietoja

Vanhempi konstaapeli on selvityksessään todennut kantelijan tapauksesta seuraavaa.

”Olin työvuorossa kyseisenä ajankohtana Uudenmaan rajalla. Toimin 4-tien lohkon johtajana kyseisessä työvuorossa. Pysäytimme jokaisen rajalle tulevan ajoneuvon annettujen toimintalinjausten mukaisesti ja selvitimme ajoneuvojen kuljettajilta ja matkustajilta perusteet rajan ylittämiseksi.

Kyseiselle tarkastuspisteelle tuli valkoinen auto rekisterinumero - - -, kuljettajana ajoneuvon haltija [kantelija]. Käydyssä puhutuksessa [kantelija] kertoi perusteeksi edestakaisen muutto kuormien viemisen. [Kantelijan] perusteet eivät olleet annettujen ohjeiden mukaisia eli rajanylittäminen ei ollut välttämätöntä, jonka johdosta hänet käännytettiin eikä päästetty rajan yli. Lisäksi [kantelijalle] annettiin opastusta, miten muuton voisi hoitaa muuttofirmaa käyttäen. Kirjasin tapahtumasta ohjeiden mukaisesti tiedot poliisiin Poke-järjestelmään.”

Poke-järjestelmään oli 28.3.2020 klo 11.44 kirjattu merkintä kantelijasta. Siinä oli todettu käännytyksen syyksi ”edestakainen muuttokuorma”.

3.2 Arviointi

3.2.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan jokaisella, joka on laillisesti jonkin valtion alueella, on oikeus liikkumisvapauteen tällä alueella ja vapaus valita asuinpaikkansa. Näiden oikeuksien käytölle ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka ovat lain mukaisia ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden takia, yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi tai muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Näitä oikeuksia voidaan erityisalueilla samoin rajoittaa lain nojalla ja demokraattisen yhteiskunnan yleisen edun nimissä.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Uhka kansanterveydelle on mainittu perusteena rajoittaa liikkumisvapautta esimerkiksi vapaan liikkuvuuden direktiivissä (2004/38/EY).

Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

Perustuslain 23 §:n 2 momentin mukaan tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

Valtioneuvosto päätti 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, että Suomessa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot.

Valmiuslain 118 §:n mukaan tuon lain 3 §:n 1, 2, 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtioneuvoston asetuksella voidaan tilapäisesti, enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan, kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittaa niitä, jos se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi.

Valmiuslain 1 §:n mukaan tämän lain tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys.

Valmiuslain 4 §:n mukaan viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Valmiuslain 118 §:n nojalla säädettiin ensinnäkin valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (145/2020) ja toiseksi valtioneuvoston asetus liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi (146/2020). Viimeksi mainitun asetuksen 2 §:n mukaan

Muualla kuin Uudellamaalla olevat henkilöt eivät saa tulla Uudenmaan maakuntaan. Uudenmaan maakunnassa olevat henkilöt eivät saa poistua Uudenmaan maakunnasta.

Jokaisella on kuitenkin oikeus palata koti- tai asuinpaikkakunnalleen.

Edellä 1 momentissa säädettyjä kieltoja ei sovelleta, jos liikkuminen on välttämätöntä:

- 1) viranomaistoiminnassa;
- 2) työn, elinkeinon, opiskelun tai yhteiskunnallisen luottamustoimen harjoittamiseksi;
- 3) varusmiespalveluksen tai muun lakisääteisen velvollisuuden täyttämiseksi tai
- 4) lähiomaisen hoivan tarpeen, kuoleman tai kuolemanvaaran vuoksi, lapsen tapaamisoikeuden toteuttamisen taikka muun niihin merkitykseltään rinnastuvan painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Edellä 3 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna painavana henkilökohtaisena syynä ei voida pitää vapaa-ajan matkustusta.

Henkilön on annettava poliisin pyynnöstä selvitys 2 ja 3

momentissa tarkoitetusta liikkumisen määränpäästä ja tarkoituksesta.

Poliisi ei saa estää 3 momentissa säädettyyn välttämättömään syyhyn vetoavan henkilön liikkumista.

Soveltamisasetus annettiin 27.3.2020 ja se oli voimassa 28.3. alkaen.

Asetus toimitettiin perustuslain 23 §:n 2 momentin mukaisesti eduskunnan käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunnan annettua asiassa mietintönsä (PeVM 11/2020) eduskunta päätti 3.4.2020, että asetusta ei kumota.

Valtioneuvosto kumosi 15.4.2020 puheena olevat käyttöönotto- ja soveltamisasetukset, ja Uudenmaan matkustusrajoitukset päättyivät.

Totean vielä, että valtioneuvosto oli 25.3.2020 antanut samasta asiasta soveltamisasetuksen (140/2020), jonka 2 §:ssä ei ollut asetuksen 146/2020 2 §:n 6 momenttia vastaavaa sääntelyä siitä, että poliisi ei saa estää välttämättömään syyhyn vetoavan henkilön liikkumista. Tämän soveltamisasetuksen käsittely eduskunnassa raukesi.

Säädösten valmisteluaineistosta

Soveltamisasetuksen (146/2020) valmistelumuihistiossa (27.3.2020) on todettu muun muassa seuraavaa:

”Ehdotetun 2 §:n 1 momentin mukaan henkilöiden liikkumista rajoitetaisiin Uudenmaan maakunnan alueelle ja alueelta siten, että Uudenmaan maakuntaan tulo ja sieltä poistuminen kielletäisiin. Säännöksellä ei ole tarkoitus rajoittaa liikennettä, joka palvelee asetuksessa tarkoitettua välttämätöntä liikkumista.

- - -

Pykälän 2 momentissa todetulla tavalla jokaisella olisi kuitenkin oikeus palata koti- tai asuinpaikkakunnalleen. Henkilöllä, joka on asetuksen voimaan tullessa esimerkiksi lomamatkalla Uudenmaan ulkopuolella, on säännöksen mukaisesti oikeus palata koti- tai asuinpaikkakunnalleen Uudellemaalle. Samoin henkilö voi palata muualla sijaitsevalle koti- tai asuinpaikkakunnalleen esimerkiksi saapuessaan Helsinki-Vantaan lentokentälle. Vastaavasti henkilö voi esimerkiksi kulkea lentokentälle tai satamaan poistua maasta, jos henkilön koti- tai asuinpaikka on muualla kuin Suomessa.

- - -

Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin liikkumisrajoituksen muista poikkeuksista. Liikkumiskielto ei estäisi matkustamista Uudellemaalle tai Uudeltamaalta, jos se on välttämätöntä viranomaistoiminnassa, työn, elinkeinon, julkisen luottamustoimen tai opiskelun harjoittamiseksi, varusmiespalveluksen tai muun lakisääteisen velvollisuuden

täyttämiseksi, taikka lähiomaisen hoivan tarpeen tai kuoleman tai kuolemanvaaran vuoksi, lapsen tapaamisoikeuden toteuttamiseksi tai muun niihin merkitykseltään rinnastuvan painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Säännöksessä mainituissa tilanteissa on tärkeää, että henkilöt voivat liikkumisrajoituksen estämättä liikkua Uudenmaan maakunnan rajan ylitse. On esimerkiksi selvää, että julkisyhteisön tehtävien hoitamisen edellyttämän matkustamisen tulee edelleen olla sallittua. Niin ikään työmatkaliikennettä tapahtuu Uudenmaan ja muiden maakuntien välillä ja silloin, kun työtä ei voida järjestää etätöinä ja työmatka suuntautuu Uudenmaan maakunnan alueelle tai sieltä pois, olisi liikkuminen rajan yli hyväksyttävää. Edellä todettu koskee myös elinkeinon ja yhteiskunnallisen luottamustoimen harjoittamiseksi tapahtuvaa liikkumista sekä opiskelun edellyttämää liikkumista. Opiskelun osalta välttämättömyys-edellytys voisi täytyä, jos opinnot henkilön tapauksessa edellyttävät lähiopetukseen osallistumista.

On niin ikään selvää, että varusmiespalveluksen tai muun lakisääteisen velvollisuuden täyttämiseksi henkilöllä on poikkeuksellisesti oltava oikeus liikkua Uudenmaan rajan yli. Varusmiespalveluksessa jo olevalla olisi 2 momentissa todetun perusteella oikeus pitää hänelle myönnetty loma koti- tai asuinpaikkakunnallaan.

Liikkumisrajoituksesta olisi oikeutettua poiketa myös eräistä painavista henkilökohtaisista syistä, kuten lähiomaisen hoivan tarpeen tai kuoleman tai kuolemanvaaran vuoksi tai lapsen tapaamisoikeuden toteuttamiseksi. Välttämättömyysedellytyksen tulisi näissäkin tilanteissa täytyä eli esimerkiksi hoivan tarpeen tulisi olla luonteeltaan sellaista, että edellytys täyttyy.

Säännöksessä on pyritty luettelemaan keskeisimmät poikkeukset liikkumisrajoitukselle, mutta luonnollisestikaan kyse ei ole, eikä voikaan olla täysin kattavasta poikkeusperusteiden luettelosta. Siten myös muu niihin merkitykseltään rinnastuva painava henkilökohtainen syy voisi muodostaa poikkeuksen liikkumisrajoitukseen. Säännöksessä on pyritty yksilöimään poikkeusperusteet perustuslain edellyttämällä tavalla mahdollisimman tarkkarajaisesti. Koska tällainen luettelo ei käytännössä voi olla täysin tyhjentävä aiheuttamatta kohtuuttomia soveltamistilanteita, valvovalla viranomaisella tulee olla harkintaansa perustuva oikeus hyväksyä muukin kuin momentissa nimenomaisesti lueteltu peruste. Tällöin edellytettävä yksilöinti- ja välttämättömyysperustelu on korkeampi kuin nimenomaisesti mainittujen perusteiden kohdalla.

Väestön liikkuminen Uudenmaan alueelta muualle Suomeen muodostaa riskin paikallisten epidemioiden nopealle puhkeamiselle esimerkiksi lomamatkailun tai sukulaisvierailujen aikana. Tästä syystä 4 momentissa todettaisiin nimenomaisesti, ettei vapaa-ajan matkustusta pidetä sellaisena painavana henkilökohtaisena syynä, joka oikeuttaa poikkeamaan matkustuskiellosta.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että henkilön on annettava

poliisin pyynnöstä selvitys matkan määränpäästä ja tarkoituksesta. Toimivaltainen viranomaisen liikkumisrajoitusten valvonnassa olisi poliisi. Poliisin rooli ehdotettujen liikkumisrajoitusten osalta painottuu rajoitusten noudattamisen valvontaan sekä mahdollisiin rikkomuksiin reagoimiseen. Poliisin valvontatehtävässä on kyse siitä, että poliisi suojelee valmiuslain 1 §:n mukaisesti väestöä poikkeusoloissa. Henkilön tulee antaa valvovalle viranomaiselle tieto matkan määränpäästä ja tarkoituksesta. Tiedot voidaan antaa sekä kirjallisesti että suullisesti poliisin sitä pyytäessä.

- - -

Liikkumisrajoituksen tavoitteista ja sillä suojattavan oikeushyvän perustavasta luonteesta johtuen ei voida pitää riittävänä, että henkilö osoittaa olevansa töissä esimerkiksi Uudenmaan maakunnan alueella tai opiskelevansa. Työtehtävään liittyvä läsnäoloodellytys tulisi osoittaa joko työnantajan kirjallisen ilmoituksen tai riittävän yksilöidyn muun selvityksen nojalla. Vastaavasti opiskeluun liittyvä läsnäoloodellytys tulisi osoittaa yksilöimällä tarve osallistua lähiopetukseen. Matkustaminen lakisääteisen velvollisuuden täyttämiseksi tulisi sekin osoittaa joko asiaa koskevalla kirjallisella selvityksellä tai muuten riittävän yksilöidysti. Matkustaminen elinkeinon harjoittamisen tarkoituksessa edellyttäisi lähtökohtaisesti ainakin selvitystä siitä, että henkilö on elinkeinonharjoittaja.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin siitä, että poliisi ei saa estää 3 momentissa säädettyyn välttämättömään syyhyn vetoavan liikkumista. Asetusta joudutaan soveltamaan tilanteissa, joissa henkilön itsensä välttämättömäksi arvioima matka on jo alkanut ja soveltamisharkinta tehdään kesken matkan. Tuossa tilanteessa henkilöllä ei ole käytettävissään oikaisukeinoa hänen mielestään perusteettoman viranomaisharkinnan oikaisemiseksi. Koska kyseessä on ihmisten keskeiseen vapauteen puuttuminen, rajoitusta on perusteltua soveltaa tavalla, joka mahdollistaa matkan jatkamisen. Matkustamista ei siten voida keskeyttää, mutta asetuksen 3 §:ssä tarkoitettu seuraamusmahdollisuus on olemassa. Matkan mahdollinen oikeudenvastaisuus tulisi siten selvitettäväksi jälkikäteen, mikäli valvovan viranomaisen harkinta antaisi aiheen rangaistusmääräyksen esittämiseen.”

Perustuslakivaliokunta totesi kyseistä asetusta käsitellessään muun muassa seuraavaa (PeVM 11/2020).

”Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettuja rajoituksia liikkumisvapauteen voidaan pitää erittäin olennaisena puuttumisena perusoikeuksiin.

- - -

Perustuslakivaliokunta painottaa, että valmiuslain toimivaltuuksia voidaan lain 4 §:n mukaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Perustuslakivaliokunta on pitänyt 4 §:n säännöksiä toimivaltuuksien

käyttöperiaatteista keskeisinä perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta ja korostanut, että nämä periaatteet rajoittavat sekä toimivaltuuksien käyttöönottoa että niiden käyttämistä poikkeusoloissa (PeVL 6/2009 vp, s. 4/I).

- - -

Perustuslakivaliokunta painottaa, että syvällekäyvää puuttumista perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen merkitsevä rajoitus voidaan perustaa vain täsmällisellä ja tarkkarajaisella sääntelyllä eikä esimerkiksi perusteluissa tehdyin maininnoin. Valiokunta kiinnittää perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta huomiota myös sääntelyn avoimuuteen.

Toimivaltainen viranomainen liikkumisrajoitusten valvonnassa on poliisi. Valiokunnan käsityksen mukaan ainakin puolustusvoimilta on pyydetty virka-apua valvonnan tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että liikkumisrajoituksia valvovat viranomaiset ovat poikkeusoloissakin velvollisia noudattamaan tarkoin lakia ja toimimaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota poliisilain 1 luvun 2—5 §:ssä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta, suhteellisuusperiaatteesta, vähimmän haitan periaatteesta ja toimivallan käytön tarkoitussidonnaisuudesta säädettyyn. Valiokunta pitää siten perusteltuna lähtökohtaa, jonka mukaan poliisi valvoisi rajoitusten noudattamista ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin.”

3.2.2 Poliisihallituksen ohjaava kirje 27.3.2020 POL-2020-18632

Poliisihallitus antoi 27.3.2020 ohjaavan kirjeen ”Valmiuslain liikkumisrajoitusten valvonta sekä seuraamukset”. Kirje on 17-sivuinen ja sen tarkoituksena oli toimia työohjeena poliisille liikkumisrajoitusten valvonnassa, minkä lisäksi siinä oli ohjeistettu tarkemmin myös liikkumisrajoitusten rikkomisten käsittelyä.

Kirjeessä on todettu muun muassa, että liikkumisrajoituksesta poikkeamisen pitää olla välttämätöntä. ”Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, ettei asian tai tehtävän hoitamista voida siirtää muuhun ajankohtaan tai liikkumiselle on olemassa painava peruste esimerkiksi aiheutuvien vahinkojen vähentämiseksi.

Poliisitoiminnassa ja liikkumisrajoituksiin liittyvässä harkintavallan käytössä on otettava huomioon soveltamisasetuksen 2 §:n 6 momentti. Säännöksen mukaan poliisi ei saa estää välttämättömään syyhyn vetoavan liikkumista. Tämä tarkoittaa sitä, että henkilö, joka antamassaan selvityksessä osoittaa soveltamisasetuksen 2 §:n 3 momentin perusteen sekä liikkumisen välttämättömyyden, saa ylittää Uudenmaan maakunnan rajan eikä hänen liikkumistaan saa estää.

Liikkumisrajoitukset, siitä poikkeamiset ja niitä koskevat esimerkit on esitetty ohjaavassa kirjeessä olevassa taulukossa. Taulukon kohdassa 2.1 on esitetty välttämättömyysarvioinnissa huomioitavia asioita

seuraavasti:

- Liikkumisrajoituksesta poikkeaminen edellyttää sitä, että poikkeaminen kuuluu sallittuihin poikkeamislajeihin ja poikkeaminen on välttämätöntä.
- Liikkuminen on välttämätöntä silloin, kun sen perusteena olevaa tarvetta ei voida siirtää muuhun ajankohtaan; asia on hoidettava heti tai ilman aiheetonta viivytystä.
- Liikkuminen on välttämätöntä silloin, kun sen perustetta ei ole voitu hoitaa toisella tavalla (esimerkiksi etätyöllä tai tehtävää ei voi hoitaa kukaan muu).
- Liikkuminen on välttämätöntä, jos sen tarkoituksena ryhtyä toimiin vahinkojen vähentämiseksi.
- HUOM. Poliisi arvioi jokaisen liikkumistarpeen ja poikkeusperusteen tapauskohtaisen harkinnan perusteella.

Liikkumisrajoituksista poikkeavan on annettava poliisille selvitys matkan määränpäästä ja tarkoituksesta. Selvitys voidaan antaa kirjallisesti tai suullisesti, ja annetun selvityksen tulee olla luotettava ja uskottava sekä riittävä ja perusteltu. Selvityksestä tulee käydä ilmi se, miksi rajoituksesta poikkeaminen on välttämätöntä.

Henkilö, joka antamassaan selvityksessä osoittaa soveltamisasetuksen 2 §:n 3 momentin perusteen sekä liikkumisen välttämättömyyden, saa ylittää Uudenmaan maakunnan rajan eikä hänen liikkumistaan saa estää.”

3.2.3 Muu annettu ohjaus

Poliisihallitus laati poliisin verkkosivuille liikkumisrajoituksista kysymys-vastaus -sivun, jossa erilaisten todellisten kysymysten ja niihin annettujen vastausten perusteella oli annettu vastauksia poikkeusperusteiden sekä välttämättömyyden arvioinnista. Näiden kysymysten joukossa oli useita arkipäivän esimerkkejä muuttamisesta lapsen huoltoon ja tapaamisoikeuteen, työnteosta opiskeluun sekä kesärenkaiden hakemiseen. Muuton osalta todettiin selvityksen mukaan seuraavaa

Poliisi.fi: Voiko rajoituksen aikana muuttaa Uudellemaalle tai Uudeltamaalta pois?

Muutto Uudellemaalle tai Uudeltamaalta pois voidaan tehdä myös rajoituksen aikana. Muuttokuorma pitää kuitenkin siirtää kerralla. Maakuntien välinen edestakainen liikenne ei ole syy poiketa liikkumisrajoituksista. Muuttoliikkeen toiminta on ammattimaista liikennettä ja heillä on tällöin mahdollisuus poiketa liikkumisrajoituksesta.

Ylikomisario on selvityksessään todennut muun muassa seuraavaa.

” Olen toiminut poliisin tilanneorganisaation JOHT01 tehtävässä mm. 27.3.2020 klo 23.00 asti ja 28.3.2020 klo 07.00 -15.00. Lisäksi olen ollut keskeisessä roolissa nyt puheena olevan asetuksen valvonnan järjestelyissä yleensäkin.

- - -

Rajoitusta koskevaa asetusta muutettiin merkittävilta osiltaan eduskunnassa vielä 23.3. [pitänee olla 27.3.] illalla noin paria tuntia ennen asetuksen voimaantuloa. Säättämisaikataulu oli poliisin valvontatoiminnan kannalta haasteellinen ottaen huomioon suuri määrä poliisimiehiä, jotka eri puolilla Uttamaata maasto-olosuhteissa tekivät uuden asetuksen mukaista valvontaa.

Valvonnan volyymit ovat olleet suuria. Tätä kirjoitettaessa [13.4.2020] kaikkiaan noin 475.000 tarkastustoimenpidettä on tehty runsaan kahden viikon aikana. Vuorokausittaiset tarkastusmäärät ovat olleet 10.000 - 47.500 tarkastuksen välillä. Kaikkiaan takaisin ohjattuja henkilöitä on ollut noin 4.000 mikä on n. 0.84 % kokonaismäärästä.

Koska asetuksen säättämisaikataulu on ollut tiukka ja asetuksen sisältö vasta viime tingassa tiedossa ei käytettävissä ole ollut aikaisempaa tulkintaa säädöksen sisällöstä. Tilanneorganisaatio on käyttänyt tulkinnassa paitsi asetustekstiä itsessään, myös sen perustelumuiistiota ja POHAN asiassa 27.3. illalla antamaa ohjetta. Tulkinnassa on käytetty myös POHAN sometileillä kansalaisten kysymyksiin antamia vastauksia siitä, millä tavalla eri käytännön tilanteissa katsotaan rajan ylittämisen olevan mahdollista.

- - -

On todennäköistä, että [kantelijan] asian ratkaissut poliisimies vanhempi konstaapeli on käyttänyt tulkinnassaan näitä samoja linjauksia, jotka JOHTO1 roolissa olen tilannejohtoihin toiminnan aloituspalaverissa asetuksen vahvistuksen jälkeen kertonut.

- - -

Vasta samana päivänä voimaan tulleen asetuksen viimeinen momentti ja sen perustelumuiستiossa mainittu "matkaa ei keskeytetä, ja tarvittaessa jälkikäteen selvitetään perusteen pitävyys ja matkan mahdollinen oikeudenvastaisuus" on luonteeltaan poikkeuksellinen ajatellen poliisin normaalia toimintaa. Yleensä edellytyksenä on, että poliisin tulee puuttua havaitsemaansa lainvastaiseen menettelyyn ja ohjata henkilöt oikeaan toimintaan."

3.3 Kannanotot

Asiaa on tarkasteltava useasta näkökulmasta.

Oikeus palata koti- tai asuinpaikkakunnalle

Ensinnäkin on arvioitava, onko kantelijan liikkuminen voinut perustua soveltamisasetuksen 2 §:n 2 momentissa säädettyyn oikeuteen palata koti- tai asuinpaikkakunnalleen.

Tältä osin totean, että käytettävissä olevan selvityksen perusteella on

ilmeistä, ettei kantelija ole vedonnut tähän perusteeseen pyrkiessään ylittämään rajaa. Joka tapauksessa näyttää siltä, että hänen koti- ja asuinpaikkansa on tapahtuma-aikaan ollut Hartola, jolloin hänellä ei ole ollut asetuksen 2 §:n 2 momentissa tarkoitettua oikeutta palata Uudenmaan ulkopuolelta Järvenpäähän.

Lakisääteinen velvollisuus

Kantelija on kantelussaan vedonnut myös siihen, että hänellä on ollut lakisääteinen velvollisuus luovuttaa vuokra-asunnon hallintaoikeus takaisin vuokraajalle. Tällöin voidaan kysyä, onko tämä soveltamisasetuksen 2 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettu lakisääteinen velvollisuus.

Asetuksen perustelumuiotiossa käsitellään tältä osin vain varusmiespalvelusta. Poliisihallituksen ohjaavassa kirjeessä on lisäksi mainittu seuraavat esimerkit:

- tuomioistuimessa asiointi esimerkiksi asianosaisena tai esimerkiksi rikosasian todistajana
- lapsen huoltoa koskevat kiireelliset asiat
- vankilomalta palaaminen tai lomalle lähteminen
- muu viranomaisen kutsuun perustuva pakollinen velvoite.

Totean, että käytettävissä olevan selvityksen perusteella jää epäselväksi, onko kantelija 28.3.2020 Uudenmaan rajalla vedonnut tähän perusteeseen. Poliisilta saadun selvityksen mukaan hän on vedonnut vain muuttokuorman hakuun, josta ei sinänsä vielä seuraa, että asunnon luovuttaminen oli välttämätöntä juuri tuolloin. Kantelijan mukaan hän kertoi poliisille, että hänellä on lakiin perustuva velvollisuus tyhjentää asunto ja luovuttaa se omistajalleen alkuviikosta.

Tässä tapauksessa asunnon hallinnan luovutusvelvollisuus perustuu ensikädessä kantelijan tekemään yksityisoikeudelliseen sopimukseen. Käsitykseni mukaan asetuksessa mainitulla ”lakisääteisellä velvollisuudella” ei lähtökohtaisesti tarkoiteta yksityisoikeudellisten sopimusvelvoitteiden hoitamista. Eri asia on, että tätä perustetta voidaan arvioida myös sen kannalta, onko tällöin kyseessä asetuksen 2 §:n 3 momentin 4-kohdan tarkoittama ”painava henkilökohtainen syy.” Tätä asetuksen kohtaa käsittelen tuonnempana.

Rajanylitys ei kantelijan mukaan olisi aiheuttanut tartuntavaaraa

Kantelija on edelleen katsonut, että poliisi jätti huomiotta rajoittamistoimenpiteiden tarkoituksen, hyvän hallinnon periaatteet ja poliisilain säännökset, koska hän ei olisi muuttokuormaa hakiessaan ollut tekemisissä Uudellamaalla asuvien henkilöiden kanssa.

Poliisihallitus on lausunnossaan todennut, että ”liikkumisrajoitusten poikkeusperusteen arvioinnissa henkilön omalla arviolla riskikäyttäytymisensä tasosta ja siten mahdollisesta uhkasta liikkumisrajoituksella suojelluille oikeushyville ei ole relevantti. Viranomaisen arvio liikkujan

mahdollisesta riskikäyttäytymisestä rajan ylityksen jälkeen sen enempiä kuin liikkujan itsensä oma arvio, ei ole sellainen seikka, jonka perusteella ylityksen voi sallia ja evätä. Harkinnassa tulee pidättäytyä säädöksessä mainituissa sallituissa perusteissa.”

Voin yhtyä tähän näkemykseen. Asetuksessa ei ole säädetty siitä, että henkilön käyttäytymisen arvioinnilla voisi olla merkitystä rajan ylityksen sallittavuutta harkittaessa. Kyse on ollut vain liikkumisen välttämättömyyden arvioinnista.

Painava henkilökohtainen syy

Kantelija on esittänyt rajan ylityksensä syyksi muuttokuorman hakemisen. Tällaista syytä ei ole soveltamisasetuksessa nimenomaisesti mainittu rajanylittämiseen oikeuttavana perusteena (kuten esimerkiksi työ tai lähiomaisen hoivan tarve). Kyse ei sinänsä näytä olleen soveltamisasetuksen 2 §:n 4 momentissa tarkoitettua (kielletystä) vapaa-ajan matkustuksesta, josta esimerkkinä on asetuksen perusteluissa mainittu lomamatkailu ja sukulaisvierailut, joita ei pidetä painavana henkilökohtaisena syynä ylittää maakuntaraja.

Lisäksi on otettava huomioon, että poliisi ei saanut estää soveltamisasetuksen 2 §:n 3 momentin mukaiseen välttämättömään syyhyn vetoavan henkilön liikkumista.

Totean, että jos olisi niin, että täysin ratkaisevaa matkustustarpeen välttämättömyyden arviossa olisi poliisin näkemys, niin tämä tekisi pitkälti tyhjäksi soveltamisasetuksen 2 §:n 6 momentin, jonka mukaan ”poliisi ei saa estää 3 momentissa säädettyyn välttämättömään syyhyn vetoavan henkilön liikkumista”. Korostan, että asetuksen perusteluisakin on nimenomaan todettu, että

”Koska kyseessä on ihmisten keskeiseen vapauteen puuttuminen, rajoitusta on perusteltua soveltaa tavalla, joka mahdollistaa matkan jatkamisen. Matkustamista ei siten voida keskeyttää, mutta asetuksen 3 §:ssä tarkoitettu seuraamusmahdollisuus on olemassa. Matkan mahdollinen oikeudenvastaisuus tulisi siten selvitettäväksi jälkikäteen, mikäli valvovan viranomaisen harkinta antaisi aiheen rangaistusmääräyksen esittämiseen.”

Pelkästään asiaosaisen ilmoitus välttämättömyydestä ei kuitenkaan ole käsitykseni voinut olla poikkeuksetta ratkaisevaa. Asetuksen perusteluissa todetaan muun muassa, että

Liikkumisrajoituksesta olisi oikeutettua poiketa myös eräistä painavista henkilökohtaisista syistä, kuten lähiomaisen hoivan tarpeen tai kuoleman tai kuolemanvaaran vuoksi tai lapsen tapaamisoikeuden toteuttamiseksi. Välttämättömyydedellytyksen tulisi näissäkin tilanteissa täytyä eli esimerkiksi hoivan tarpeen tulisi olla luonteeltaan sellaista, että edellytys täyttyy.

Joka tapauksessa soveltamisasetuksen 2 §:n 6 momentin mukaan välttämättömään syyhyyn vetoavan matkaa ei saanut estää. Käsitykseni mukaan poliisin olisikin tullut estää rajan ylitys vain tapauksissa, joissa oli ilmeistä, ettei kyse ollut soveltamisasetuksen 2 §:n 3 momentissa tarkoitettusta välttämättömästä syystä, vaikka rajaa ylittävä itse katsoi matkansa perusteen välttämättömäksi. Asetuksen julkaistun lähtökohtahan on, että tarvittaessa jälkikäteen selvitetäisiin perusteen pitävyys (välttämättömyys) ja matkan mahdollinen oikeudenvastaisuus.

Asetuksen 2 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan poikkeusperusteena voi olla muu tuossa kohdassa yksilöityihin poikkeusperusteisiin merkitykseltään rinnastuva painava henkilökohtainen syy. Tästä on ollut tehtävä objektiivinen arvio, mutta kun kyse on ”merkitykseltään” rinnastuvasta syystä, tuolloin täytynee voida ottaa huomioon myös subjektiivisia näkökohtia. Herää erityisesti kysymys siitä, voivatko ja milloin omaisuuden hoitoon liittyvät syyt olla ”merkitykseltään” erikseen yksilöityihin poikkeusperusteisiin rinnastettavia, vaikka mitään omaisuuden hoitoon liittyviä perusteita ei soveltamisasetuksessa erikseen mainita.

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu, eikä omaisuuden hoitoon liittyviä syitä käsitykseni mukaan ole voitu kokonaan sulkea pois hyväksyttävien syiden ulkopuolelle. Soveltamisasetuksen valmistelumuistion mukaan ”valvovalla viranomaisella tulee olla harkintaansa perustuva oikeus hyväksyä muukin kuin momentissa nimenomaisesti lueteltu peruste. Tällöin edellytettävä yksilöinti- ja välttämättömyysperustelu on korkeampi kuin nimenomaisesti mainittujen perusteiden kohdalla.”

Totean myös, että poliisin verkkosivujen mukaan yhdensuuntainen muuttomatka oli mahdollinen. Se, miten (yksi) edestakainen muuttomatka olennaisesti poikkeaisi yhdestä rajanylityksestä, jää epäselväksi. Voi toki olla, että näkemys yhdensuuntaisen muuttomatkan sallittavuudesta on perustunut siihen, että silloin on katsottu olevan kyse paluusta asuinpaikkakunnalle.

Uudenmaan rajalla ratkaisuja tehneillä poliisimiehillä on ollut vaativa tehtävä. Kyse on tässä tapauksessa ollut edellisenä päivänä annetusta soveltamisasetuksesta, jonka sisältö on vasta tuolloin varmistunut. En epäile ylikomisarion toteamaa siitä, että tämä sääntämisaikataulu oli poliisin valvontatoiminnan kannalta haasteellinen ottaen huomioon suuri määrä poliisimiehiä, jotka lukuisissa tarkastuspisteissä valvoivat asetuksen noudattamista. Myös valvontaa konkreettisesti toteuttavien poliisimiesten koulutus ja ohjaus asetuksen soveltamisen yksityiskohdista on ainakin operaation alkupäivinä varmasti ollut ongelmallista.

Kantelun tarkoittamassa tapauksessa ei ole ollut kyse asetuksessa nimenomaisesti mainitun laatusesta sallitusta rajanylityksperusteesta. Asetuksen valmistelumuistion mukaan tällöin välttämättömyysperustelu on korkeampi kuin nimenomaisesti mainittujen perusteiden kohdalla. Kantelijan matkan syy ei ylipäätään ole merkitykseltään mitenkään luontevasti rinnastettavissa asetuksen 2 §:n 3 momentin 4 kohdassa mainittuihin henkilökohtaisiin syihin. Katsonkin, ettei vanhempi konstaapeli ole ylittänyt harkintavaltaansa tai käyttänyt sitä väärin

estäessään kantelijan pääsyn Uudellemaalle eikä hänen toimintansa ole ollut ristiriidassa valmiuslain 4 §:ssä säädetyn välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksen kanssa. Hän on myös mitä ilmeisimmin toiminut saamansa ohjeistuksen mukaisesti.

Asia ei hänen osaltaan annakaan minulle aihetta toimenpiteisiin.

Sen vuoksi, mitä olen edellä nyt puheena olevan asetuksen soveltamisesta todennut, lähetän kuitenkin tämän päätökseni tiedoksi Poliisihallitukselle.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsitykset valtioneuvoston asetuksen 146/2020 soveltamisesta Poliisihallituksen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Poliisihallitukselle.

Muihin toimenpiteisiin kantelu ei anna aihetta.