

8.5.2020

2464/2020

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Haapamäki

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

POLIISIN SAKOTUSKÄYTÄNTÖ UUDENMAAN LIKKUMISRAJOITUSTEN VALVON- NASSA

Oikeusasiamiehelle on tehty useita kanteluja poliisin toiminnasta valmiuslain nojalla määrättyjen Uudenmaan maakuntaa koskevien liikkumisrajoitusten valvonnassa. Kantelujen johdosta ja myös julkisuudessa olleiden tietojen johdosta katsoin olevan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla aiheita omasta aloitteestani selvittää poliisin toimintaa rajoitusten valvonnassa kanteluja laajemminkin. Yksi teema oli se, mikä oli ollut poliisin sakotuskäytäntö liikkumisrajoitusten rikkomistapauksissa.

Koska asiassa ilmeni epäselvyyksiä ja kun mahdollisiin virheisiin on mahdollista tässä vaiheessa helpommin puuttua, olen ottanut poliisin sakotuskäytäntöä koskevan osuuden heti ratkaistavaksi. Muilta osin ratkaisien tehdyt kantelut ja liikkumisrajoitusten valvontaa koskevan asian myöhemmin.

Asiassa on saatu selvitys Helsingin poliisilaitokselta sekä lausunnot Poliisihallituksen poliisitoimintayksiköltä ja laillisuusvalvonnalta.

2 RATKAISU

2.1 Lähtökohtia

Valmiuslain (1552/2011) mukaan, jos valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot, voidaan valtioneuvoston asetuksella (*käyttöönottoasetus*) säätää valmiuslain II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta. Noihin säännöksiin sisältyy liikkumis- ja oleskelurajoituksia väestön suojaamiseksi koskeva valmiuslain 118 §. Pykälän mukaan 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.

Valtioneuvosto antoi 27.3.2020 valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta annetun valtioneuvoston asetuksen (145/2020; käyttöönotto-

asetus). Asetus saatettiin valmiuslain 6 §:n 3 momentin mukaisesti eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päätti 27.3.2020 perustuslakivaliokunnan ehdotuksen mukaisesti, että tämä käyttöönottoasetus sai jäädä voimaan.

Valtioneuvosto antoi käyttöönottoasetuksen hyväksymisen jälkeen vielä liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi annetun valtioneuvoston asetuksen (146/2020; soveltamisasetus). Käyttöönottoasetus ja soveltamisasetus tulivat voimaan lauantaina 28. päivä maaliskuuta kello 00.00, jolloin myös poliisin operaatio (operaatio PUOMI) Uudenmaan liikkumisrajoitusten valvomiseksi alkoi. Nämä rajoitukset olivat voimassa 15.4.2020 saakka.

Poliisihallitus oli jo 24.3.2020 päättänyt, että rajoitusten suunnittelua ja toteuttamista varten perustettiin tilanneorganisaatio, jonka poliisitoiminnan operaationjohtajana toimii Helsingin poliisilaitoksen poliisipäällikkö poliisikomentaja Lasse Aapio.

Edellä mainitun soveltamisasetuksen 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 tapausoikeuden 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 tarkoitettua liikkumisen määränpäästä ja tarkoituksesta.

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

Soveltamisasetuksen 3 §:n mukaan

Tässä asetuksessa säädetyn liikkumiskiellon tai –rajoituksen rikkomisen rangaistavuudesta säädetään valmiuslain 133 §:ssä.

Valmiuslain 133 §:n mukaan joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo 118 §:n nojalla annettua liikkumis- tai oleskelukieltoa tai -rajoitusta, on tuomittava valmiuslakirikkomuksesta sakkoon, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

2.2 Kannanotot

Totean aluksi selvennyksenä, että poliisi ei ole voinut antaa valmiuslakirikkomuksista sakkomääräyksiä ts. se ei omalla päätöksellään ole voinut antaa sakkoja. Sen sijaan poliisi on antanut puheena olevissa asioissa tiedoksi sakkovaatimuksen, jonka poliisi on toimittanut syyttäjälle, joka itsenäisesti ratkaisee asian. Sakotettu voi saattaa asian käräjäoikeuden käsiteltäväksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisesti.

Poliisin sakotuskäytännön selvittämiseksi pyysin Poliisihallitukselta otoksen valmiuslakirikkomuksista annetuista sakkovaatimuksista eli tiedon kaikista päivinä 6.4., 9.4. ja 13.4.2020 annetuista vaatimuksista. Poliisi toimitti näistä asioista tutkintailmoitukset, joissa on selvitetty sakkovaatimusten sisältö. Arvioin asiaa saamieni tietojen ja lausuntojen perusteella.

Kaikkiaan poliisi antoi Uudenmaan liikkumisrajoituksia 28.3. - 15.4.2020 valvoessaan tiedoksi yhteensä 117 sakkovaatimusta ja 159 huomautusta valmiuslakirikkomuksista; takaisin ohjattiin 4 383 henkilöä. Sakkovaatimukset keskittyivät voimakkaasti pääsiäisen aikaan, jolloin niitä annettiin 78 (to-ma), kun esimerkiksi ensimmäisen rajoitusviikon aikana niitä annettiin vain 11.

Saatujen selvityksien perusteella huomiota kiinnitti erityisesti se, että poliisi oli useissa tapauksissa antanut sakkovaatimuksia henkilöille, joiden ei ollut todettu ylittäneen Uudenmaan maakunnan rajaa. Näitä tapauksia oli pyytämässäni otoksessa em. kolmelta päivältä seitsemän. Tyypillinen teonkuvaus oli seuraavanlainen:

”X oli aiemmin päivällä käännytetty Uudenmaan rajalta. Oli yrittänyt poistua Uudenmaan alueelta ilman hyväksyttävää syytä. Yritti myöhemmin illalla ylittää Uudenmaan rajan uudestaan.”

Helsingin poliisilaitos on selvittänyt, että tilanneorganisaatiossa tehtiin linjaus, että sakkomenettelyyn ryhdytään vasta, kun teko on tahallinen. Tämä ratkaisu on siinänsä ollut poliisin harkintavallassa. Lisäksi selvityksen mukaan linjattiin, että mikäli kertaalleen käännytetty henkilö pyrkii uudestaan maakuntarajan yli ilman hyväksyttävää syytä, voidaan hänelle antaa sakkovaatimus valmiuslakirikkomuksesta. Edelleen poliisilaitoksen mukaan

”Vaikka maantieteellistä maakuntarajaa ei ollut kaikissa valmiuslakirikkomustapauksissa tosiasiallisesti vielä tarkastuspisteen sijainnista johtuneesta syystä vielä ylitetty, katsottiin teon jo siinä kohtaa täytyneen. Tarkastuspisteiden paikat oli suunniteltu siten, että ne lähtökohtaisesti sijaitsivat sellaisessa paikassa, että siltä tieosuudelta ei olisi enää voinut kääntyä sivutielle tai tehdä U-käännöstä ennen Uudenmaan maakuntarajaa. Tarkastuspistettä kohti ajavalla kuljettajalla ei olisi näin ollen ollut toisintoimimismahdollisuutta ennen maakuntarajan ylitystä. Tarkastuspisteestä muodostui

selkeä rajapyykki kansalaisille, jossa poliisin tiedettiin valvovan maakuntarajanylityksen edellytyksiä. Poliisi on siis määritellyt rajan, minkä ylittäminen ilman hyväksyttävää syytä ei ollut sallittua. Todettakoon myös, ettei maantieteellistä Uudenmaan maakuntarajaa ole jokaisella tieosuudella kyltein tai muutoin merkitty. Tästä näkökulmasta arvioitunakin, poliisin määrittelemä rajapyykki on selkeä myös heille, jotka eivät olleet paikkakuntalaisia.

Tarkastuspisteelle saapuvalla kansalaisella on ollut mahdollisuus valita, kuinka hän haluaa siinä tilanteessa toimia. Tämä toisintoimimisen mahdollisuus, tarkastuspisteen sijaintiin liittyvät seikat sekä uskottavaan rajoitusten valvontaan liittyvästä näkökulmasta on päädytty linjaamaan, että tilanneorganisaatiossa sakotusmenettely toteutetaan edellä kerrotulla tavalla. Yhtäläillä myös käännyttäminen tapahtui poliisin perustamalla tarkastuspisteellä.”

Totean, että soveltamisasetuksen mukaan kiellettyä oli tuleminen tai poistuminen Uudenmaan maakunnasta, jos tähän ei ollut tuon asetuksen 2 §:ssä mainittua perustetta. Muu liikkuminen tai oleskelu maakuntarajan läheisyydessä ei ollut säädetyn liikkumiskiellon tai –rajoituksen rikkomista eikä siis rangaistavaa. Rangaistavuuden perusedellytys on se, että henkilö on tosiasiallisesti ylittänyt Uudenmaan rajan.

Rikoslain 5 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan rikoksen yrityksestä rangaistaan vain, jos yritys on tahallista rikosta koskevassa säännöksessä säädetty rangaistavaksi. Valmiuslakirikkomuksen yritystä ei ole säädetty rangaistavaksi. Vakaa tai toistuvaan pyrkimys ylittää raja ei ole rangaistavaa. Ei siis ole ollut laillista perustetta antaa tällaisesta menettelystä sakkovaatimusta.

Ymmärrän sinänsä, että liikenteellisesti on ollut mahdotonta asettaa tarkastuspisteitä juuri rajalle. Tämä ei kuitenkaan ole oikeuttanut tulkitsemaan lakia niin, että tarkastuspisteellä havaitut ja estetyt rajanylityspyrkimykset johtivat sakkovaatimukseen. Sama koskee poliisilaitoksen esille ottamaa valvonnan ”uskottavuutta”. Vaikka kyse olisi ollut moninkertaisesta yrittäjästä, olisi tullut tyytyä käännyttämään hänet pois, eikä pyrkiä tehostamaan valvontaa antamalla sakkovaatimuksia, joilla ei ole ollut laillista perustetta tapauksissa, joissa maakuntarajaa ei ollut ylitetty. Myöskään mikään ”toisintoimimismahdollisuuden” puute ei ole peruste antaa sakkovaatimusta teosta, jota ei ole säädetty rangaistavaksi.

Sekä Poliisihallituksen poliisitoimintayksikkö että laillisuusvalvonta ovat molemmat lausunnoissaan yksiselitteisesti todenneet, että liikkumisrajoituksen rikkomisen edellytti maakuntarajan ylittämistä eikä rikos ole voinut täytyä sillä, että henkilö yritti ylittää rajaa perusteetta. Poliisihallituksen ohjaavassa kirjeessä 27.3.2020 POL-2020-18632 oli myös jo todettu, että ”liikkumisrajoituksen rikkominen tarkoittaa sitä, että Uudenmaan maakunnan raja ylitetään joko maakunnan sisältä tai sen ulkopuolelta”.

Ymmärrän sinänsä, että kyse on ollut hyvin laajasta operaatiosta, joka on jouduttu perustamaan nopeasti tilanteessa, jossa Helsingin poliisilaitos sai tiedon esimerkiksi soveltamisasetuksesta 27.3.2020 klo 21.50 eli vasta kaksi tuntia ennen kuin sitä alettiin soveltaa. Kyse on kuitenkin nyt puheena olevan kysymyksen osalta hyvin perustavan laatuista rikosoikeuden säännöstä, jonka mukaan rikoksen yrityksestä voidaan rangaista ainoastaan, jos yritys on erikseen säädetty rangaistavaksi. Sovellettava rangaistussäännös ei myöskään ole ollut mitenkään epäselvä. Tähän

nähdän poliisin valitsema toimintatapa ei ole puolustettavissa.

Erikseen totean vielä eräitä muita huomioita minulle toimitusta selvityksestä.

Helsingin poliisilaitoksen selvityksessä mainitaan tapauksesta, jossa oli annettu sakkovaatimus (myös) niskoittelusta; tästä tapauksesta ei ole tiedossa ilmoitusnumeroa. Selvityksen mukaan henkilö oli ilman hyväksyttävää syytä matkustanut junalla Tampereelta Tikkurilaan. Poliisi oli antanut hänelle käskyn poistua seuraavalla junalla takaisin Tampereelle, mutta käskyä ei ollut noudatettu. Totean, että Poliisihallituksen poliisitoimintayksikkö ja laillisuusvalvonta ovat todenneet, että puheena olevien liikkumisrajoitusten alueelliseen rajaukseen liittyi se, ettei se velvoittanut maakunnan rajan perusteella ylittäneitä palaamaan takaisin. Voin yhtyä tähän näkemykseen. Totean, että rikoslain 16 luvun 4 §:n mukaan niskoittelusta poliisia vastaan voidaan tuomita se, joka jättää noudattamatta poliisimiehen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi taikka tehtävän suorittamiseksi toimivaltansa rajoissa antaman käskyn tai kiellon.

Osin saman tyyppisestä tilanteesta oli kyse tapauksessa 5560/R/16957/20, jossa helsinkiläismiehelle oli annettu sakkovaatimus valmiuslakirikkomuksesta, koska hän ”ei noudattanut poliisimiehen antamaa käskyä palata takaisin Uudellemaalle.” Käsitökseni mukaan on selvää, ettei tämä teonkuvaus voi täyttää valmiuslakirikkomuksen tunnusmerkistöä.

Vielä totean, että eräissä tapauksissa sakkovaatimus näytetään annetun tilanteessa, jossa henkilö on ollut palaamassa kotiinsa Uudellemaalle. Kotiin palaaminenhan oli sallittua. Sakkovaatimus lienee sinänsä annettu poistumisesta Uudelta maalta, jolle henkilön palatessaan kertomaa syytä ei ole pidetty soveltamisasetuksen mukaan hyväksyttävänä. Ongelmallista on se, että tekopäiväksi näyttää ainakin tutkintailmoitukseen kirjatun Uudellemaalle paluun päivä, joka ei kuitenkaan siis ole epäillyn valmiuslakirikkomuksen tekopäivä (esim. 5560/R/18355 ja 18357).

2.3 Mahdollisten virheiden korjaaminen

Kuten edellä on todettu, poliisin antama sakkovaatimus ei ole asian lopullinen ratkaisu. Sakkovaatimukset on toimitettu syyttäjän ratkaistavaksi. Syyttäjä ei voi ratkaista asiaa antamalla rangaistusmääräystä muun muassa, jos asiassa ilmenee seikkoja, joiden perusteella rangaistusta ei tulisi määrätä. Tämä on tilanne muun muassa, jos sakkovaatimuksessa kuvattu teko ei ole rikos. Edellä kohdassa 2.2 todetun perusteella on ilmeistä, että poliisin antamissa sakkovaatimuksissa on useita tällaisia tapauksia.

Oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa antaa määräyksiä sakkomenettelyssä käsiteltävien asioiden ratkaisemisesta. Joka tapauksessa on keskeistä, että kenellekään ei määrätä rangaistusta teosta, joka ei ole rikos. Onkin erittäin tärkeää, että syyttäjät varmistavat, ettei näin tapahdu. Tässä tarkoituksessa pidän perusteltuna, että syyttäjät – tarvittaessa yhteistyössä poliisin kanssa – käyvät huolella läpi kaikki tapaukset, joissa valmiuslakirikkomuksesta on annettu sakkovaatimus ja muutkin kohdassa 2.2 mainitut tapaukset sekä varmistavat, että asiassa on tehty (tai tehdään) lainmukainen ratkaisu. Jos jo ratkaistuissa asioissa havaitaan lainvastaisuuksia, tulisi viranomaisten ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi.

Myös sakkovaatimuksen saaneet voivat itse toimia asiassaan.

Ensinnäkin siihen saakka kunnes syyttäjä on ratkaissut asian, epäilty voi peruuttaa suostumuksensa sakkomenettelyyn ilmoittamalla tästä kirjallisesti syyttäjälle. Jos suostumus peruutetaan, syyttäjän on siirrettävä asian käsittely sakkomenettelystä tavanomaiseen rikosasian käsittelyyn.

Jos syyttäjä on jo ratkaissut asian, rangaistusmääräykseen saa hakea muutosta valittamalla kirjallisesti 60 päivän kuluessa suostumuksen antamisesta ja joka tapauksessa 30 päivän kuluessa määräyksen antamisesta määräyksessä ilmoitettuun tekopaikan käräjäoikeuteen. Valitus ei estä sakon täytäntöönpanoa, ellei valituksen käsittelevä tuomioistuin ole määrännyt täytäntöönpanoa keskeyttäväksi. Jos rangaistusmääräys valituksen johdosta poistetaan, Oikeusrekisterikeskus palauttaa liikaa maksetun määrän korkoineen maksajalle.

3 TOIMENPITEET

Katson, että ei ole tarpeen ryhtyä selvittämään yksittäisten poliisimiesten menettelyä sakkovaatimusten antamisessa erityisesti, koska ainakin pääosin kyse on ollut puheena olevassa tilanneorganisaatiossa tehdystä linjaratkaisusta. Pidän riittävänä, että saatan edellä kohdassa 2.2 esittämäni käsityksen poliisin menettelyn virheellisyydestä Uudenmaan maakuntaa koskeneiden liikkumisrajoitusten valvontaoperaatiota johtaneen Helsingin poliisilaitoksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetan jäljennöksen tästä päätöksestäni poliisilaitokselle.

Kohdassa 2.3 toteamani johdosta lähetan jäljennöksen tästä päätöksestäni valtakunnansyyttäjälle. Pyydän häntä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään asiassa 31.8.2020 mennessä.

Lähetan päätökseni tiedoksi myös Poliisihallitukselle.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos

Juha Haapamäki

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.