

18.12.2020

EOAK/3213/2020

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Haapamäki

UUDENMAAN RAJAN YLITYKSEN ESTÄMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli poliisia siitä, että häneltä kiellettiin Uudenmaan maakuntarajan ylitys 3.4.2020.

Kantelija kertoi ilmoittaneensa ylittämisen perusteeksi tarpeen käydä auttamassa yksin asuvan, riskiryhmään kuuluvan 86-vuotiaan isänsä elintarvikkeiden sekä tarvittaessa lääkehuollon hankinnoissa. Kantelijalle oli ilmoitettu, että painava henkilökohtainen syy ei enää ollut maakuntarajan ylittämisen perusteeksi kelpaava syy - toisin kuin poliisi oli kantelijan mukaan verkkosivuillaan vielä 3.4.2020 sekä muualla julkisuudessa kertonut asian olevan. Poliisi oli todennut, että kunnat oli velvoitettu hoitamaan riskiryhmien elintarvikehuollon ja kehottanut kääntymään kantelijan isän kotikunnan kodinhoidon puoleen. Kantelijan soitettua isänsä kotikuntaan siellä ei ollut tietoa tällaisesta päätöksestä eikä myöskään mahdollisuutta ryhtyä toimittamaan riskiryhmiin kuuluvien henkilöiden kauppa- tai lääkehankintoja. Kantelija katsoi kyseisen poliisimiehen toimineen huolimattomasti väittäessään sellaista, "mitä missään ei ole asianmukaisesti lain tai asetuksen säätämisyjärjestyksessä todennettavissa". Poliisimies ei myöskään selvittänyt oliko kantelijalla mainitsemansa syy pyrkiä auttamaan vaikeassa tilanteessa olevaa iäkstä isäänsä.

Lisäksi kantelija katsoi, ettei vaatimus poliisiviranomaisen yksilöityvyydestä ollut tuossa tilanteessa täyttynyt. Poliisimies ilmoitti nimekseen konstaapeli - - - mainitsematta etunimeään eikä virkapuvun nimityksiä ollut mahdollista nähdä, koska hänellä oli huomioliivi.

2 SELVITYS

Asiassa antoi selvityksensä Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen ylikonstaapeli. Lausuntonsa antoivat Poliisihallitus ja sen poliisitoimintayksikkö sekä Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen apulaispoliisipäällikkö ja ylikomisario. Jäljennökset selvityksistä ja lausunnoista liitetään oheen tiedoksi kantelijalle.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumatietoja

Ylikonstaapeli on kertonut selvityksessään muun muassa seuraavaa.

”Minut oli määrätty suorittamaan virkatehtävää 3.4.2020 klo 8-20 väliseksi ajaksi Lapinjärvelle Kimonkylään vt 6:lle Uudenmaan ja Kymenlaakson maakunnan rajalle. Tehtäväni oli valvoa hallituksen määräystä rajoittaa Uudenmaan maakunnan ja muiden maakuntien välistä liikennettä koronavirustartuntojen leviämisen hidastamiseksi. Olin ollut suorittamassa tätä samaa tehtävää jo aikaisemmin ja olin saanut tehtäväni suorittamiseen poliisille jaetun ohjeistuksen valvonnan suorittamisesta. Lisäksi sain tarkentavia ohjeistuksia ja linjauksia Poliisin johtokeskuksesta joka työvuoro. Lisäksi kaikki käännetykset kirjattiin poliisin blogiin, joka toimi myös valvontaa ohjeistavana ja yhdenmukaistavana työkaluna.

- - -

[Kantelija] saapui henkilöautolla yksin Kimonkylän tarkastuspisteelle Uudenmaan suunnasta tarkoituksena ajaa isäänsä tapaamaan Kymenlaakson puolelle. Voi olla, että hän esitti jonkin itse laatimansa todistuksen rajan ylittämisen tarpeellisuudesta, mutta varsinaisesti tapahtuma käsiteltiin häneltä suullisesti saamani tiedon perusteella. [Kantelija] kertoi, että hän on menossa tapaamaan iäkstä isäänsä. Hän kertoi vievänsä isälle ruokatäydennystä ja tarkistavansa hänen lääketilannetta. Jouduin tekemään [kantelijalle] lisää kysymyksiä, jotta selviäisi onko hänen tekemänsä Uudenmaan rajanylitys tarpeellista ja välttämätöntä.

Tällöin minulle selvisi, että [kantelijalla] oli tapana vieraila isänsä luona kerran viikossa. Lisäksi selvisi, että hänen isänsä luona käy kotisairaanhoidon tai vastaavaa palvelua tarjoava taho. Lisäksi [kantelija] sanoi, että hänen mielestään on parempi hänen käydä isänsä luona kuin että isä lähtee autolla itse hoitamaan asioitaan.

Minun on helppo samaistua [kantelijan] huoleen ikääntyneestä isästään, mutta häneltä saamani tiedon perusteella minulle muodostui kuva, että hänen isänsä oli kunnioitettavasta iästään huolimatta poikkeuksellisen toimintakuntoinen. Hän pystyy hoitamaan omia asioitaan ja hänen toimintaansa tuetaan myös kotihoidon kotikäynneillä. Jos saamani tiedon perusteella olisi tullut tietooni, että iäkkään vanhuksen hyvinvointi, terveys tai henki olisi ollut jollain lailla uhattuna, niin luonnollisesti Uudenmaan rajan ylitys olisi sallittu. Mielestäni kyseessä oli viikoittainen vierailu isän luona. Lisäksi kerroin [kantelijalle], että tämänhetkisen tiedon mukaan Uudenmaan eristys kestää vielä kaksi viikkoa, jonka aikana tämä asia on hoidettava muulla tavalla.

Tämän rajanylityksen epäämisen perusteena minulla oli edellisenä työvuorona saamani ohjeistus, jonka olin jakanut myös muille vastuullani oleville sulkupaikoille. Ohjeistuksessa oli käsketty poliisia huomioimaan ettei esim. vanhuksen lääkehoidossa avustaminen ole välttämättä aina syy ylittää Uudenmaan rajaa. KYMSOTE:lta oli tullut poliisille palautetta, että poliisi oli päästänyt Uudenmaan alueelta henkilöitä hoitamaan ihmisten lääkehoitoa kotiin, vaikka vanhus oli jo kotisairaanhoidon avun piirissä. Tällöin Uudenmaan alueelta (jossa koronavirustartuntojen määrä oli huomattavasti muuta maata suurempi) tulleet

henkilöt ajattelemattomuuttaan vaaransivat kotisairaanhoidon henkilöstön ja sitä kautta kaikki heidän vastuullaan olevien vanhusten terveyden vieraillessaan vanhuksen luona tultuaan juuri alueelta, jossa koronavirustartunnat olivat huomattavan yleisiä.

Uudenmaan maakunnan eristyksellä puututtiin luonnollisesti voimakkaasti ihmisten liikkumisvapauteen, mutta taustalla oli tietenkin koronavirustartuntojen leviämisen hidastaminen ja riskiryhmien suojeleminen. Yksittäinen poliisimies oli suorittamassa tätä tehtävää ja arvioi tapauskohtaisesti onko rajan ylitys sallittua. Saamani tiedon perusteella [kantelijan] isällä ei ollut sellaista hoivan tarvetta, että [kantelijan] vierailu isän luona olisi ollut välttämätöntä.

Kerroin [kantelijalle] perustelut minkä takia häntä ei päästetä ylittämään Uudenmaan rajaa. Lisäksi kerroin hänelle saamani ohjeistuksen, että hänen kannattaa ottaa yhteyttä isänsä kunnan sosiaalitoimeen, jos isä tarvitsee tässä poikkeustilanteessa lisäapua.

Sitten [kantelija] kertoi valittavansa päätöksestäni. Kerroin, että hänellä on siihen mahdollisuus. Sitten hän taisi kysyä mikä on konstaapelin nimi. Sanoin, että - - -. Virkapuvussani on nimilaatta - - -, mutta se oli keltaisen heijastinliivin alla. Muita saman sukunimen omaavia ei työskentele poliisilaitoksellamme. Työskennellessäni tien päällä poliisin on käytettävä heijastinliiviä työturvallisuuden takia. Liivistä huolimatta, poliisin hihamerkit ja kauluslaatat olivat näkyvissä, mutta arvomerkit ja nimilaatta jäivät liivin alle. Lisäksi heijastinliivissä oli poliisin tunnus ja selässä POLIISI-teksti.”

Käännyttämisen syyt on kirjattu seuraavasti. ”Oli menossa Lappeenrantaan auttamaan 86 v isää ruoka- ja apteekkiasioita. Käsketty ottaa yhteyttä LPR:n sos.toimeen asian hoitamiseksi.”

3.2 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 3 §:n 3 kohdassa säädetään poikkeusoloiksi väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat. Pykälän 5 kohdassa säädetään poikkeusoloiksi vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

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 (jäljempänä soveltamisasetus) 2 §:n mukaan

Muulla 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 tarkoitettua 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 valmistelumuistiossa (27.3.2020) on todettu muun muassa seuraavaa:

”Ehdotetun 2 §:n 1 momentin mukaan henkilöiden liikkumista rajoitetaan Uudenmaan maakunnan alueelle ja alueelta siten, että

Uudenmaan maakuntaan tulo ja sieltä poistuminen kiellettäisiin. Säännöksellä ei ole tarkoitus rajoittaa liikennettä, joka palvelee asetuksessa tarkoitettua välttämätöntä liikkumista.

- - -

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 etätyönä 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 läsnäoloedellytys tulisi osoittaa joko työnantajan kirjallisen ilmoituksen tai riittävän yksilöidyn muun selvityksen nojalla. Vastaavasti opiskeluun liittyvä läsnäoloedellytys 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.”

Kuten edellä on todettu, valtioneuvosto oli 25.3.2020 antanut samaa asiaa koskevan soveltamisasetuksen 140/2020, jonka käsittely eduskunnassa raukesi. Tässä asetuksessa ei ollut säädetty siitä, että poliisi

ei saa estää välttämättömään syyhyn vetoavan henkilön liikkumista.

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/l).

- - -

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.”

3.3 Poliisihallituksen ohjaava kirje 27.3.2020 POL-2020-18632

Poliisihallitus antoi 27.3.2020 ohjaavan kirjeen ”Valmiuslain liikkumisrajoitusten valvonta sekä seuraamukset”. Tuon 17-sivuisen kirjeen 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 veoavan 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 määränpästä 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.”

3.4 Poliisihallitukselta saadut lausunnot rajalta käännyttämisestä

Poliisihallituksen poliisitoimintayksikkö totesi, että kantelija oli esittänyt asiassa Uudenmaan liikkumisrajoituksesta poikkeamiseen oikeuttavan liikkumisperusteen. Pelkkä peruste ei kuitenkaan vielä riitä, vaan perusteen tuli olla välttämätön.

Ylikonstaapeli oli selvittänyt liikkumisperusteen tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä asianmukaisesti ja riittävästi. Selvittäminen on perustunut poliisilla oleviin tietoihin sekä kantelijalta saatuihin tietoihin. Tämän

selvittämisen perusteella liikkumisperuste ei ole ollut välttämätön, koska lähiomaisen hoiva olisi voitu toteuttaa muulla tapaa. Lisäksi KYMSOTE oli ohjeistanut poliisia niiltä osin, kun kyse oli iäkkäiden ihmisten lääkehoidossa avustamisessa. Tällainen toiminta ei terveydenhuoltoviranomaisten näkemyksen mukaan ollut sellaista, että liikkuminen olisi ollut välttämätöntä.

Poliisitoimintayksikön mukaan liikkumisrajoitusten toimeenpanoon kuitenkin liittyi liikkumisrajoitusten subjektin subjektiivista käsitystä tukeva säännös, jonka mukaan poliisi ei saanut estää välttämättömään syyhyn vetoavan henkilön liikkumista. Liikkumisen oikeudenvastaisuus tuli selvittää jälkikäteen rikosasian käsittelyjärjestyksessä. Lausunnon mukaan poliisin tehtävänä on muun muassa rikosten ennalta estäminen. Näin ollen poliisin tehtävänä oli myös estää ennalta sellaiset valmiuslakirikkomukset, jotka olivat yksinkertaisia ja selviä. Tämän vuoksi kantelijan liikkumista oli voitu rajoittaa.

Poliisihallitus on viitannut poliisitoimintayksikön lausuntoon todeten, että siinä asiaa on käsitelty seikkaperäisesti. Kantelun kohteena oleva toimintatapa kuvastaa hyvin Uudenmaan liikkumisrajoituksen sekä soveltamisasetuksen soveltamishaasteita. Soveltamisasetuksen 2 §:n 6 momentin tarkoitus oli toimia etukäteisenä oikeussuojakeinona niissä tilanteissa, joissa tosiasialliseen julkisen vallan käyttöön ei voinut hakea muutosta. Poliisihallitus toteaa, että nyt käsiteltävänä olevan asian arvioinnissa olisi voitu perustellusti päätyä myös toisenlaiseen lopputulokseen.

3.5 Kannanotot

3.5.1 Uudenmaan rajan ylityksen estäminen

Kantelija on esittänyt rajan ylityksensä syyksi 86-vuotiaan isänsä elintarvikkeiden ja tarvittaessa lääkkeiden hankinnan. Kyse on siis ollut lähiomaisen hoivan tarpeesta, joka on yksi soveltamisasetuksessa nimenomaisesti mainittu peruste sallia Uudenmaan maakuntarajan ylitys. Kyse ei ainakaan lähtökohtaisesti näytä olleen soveltamisasetuksen 2 §:n 4 momentissa tarkoitettua (kielletystä) vapaa-ajan matkustuksesta, josta esimerkkinä on asetuksen perusteluissa mainittu loma-matkailu ja sukulaisvierailut, joita ei asetuksen perustelujen mukaan pidetä painavana henkilökohtaisena syynä ylittää maakuntaraja.

Poliisin menettelyn arvioinnissa onkin keskeistä se, miten on tulkittava sitä, että rajanylityskieltoa ei sovellettu, jos liikkuminen on välttämätöntä (muun muassa) lähiomaisen hoivan tarpeen vuoksi ja että poliisi ei saanut estää tällaiseen välttämättömään syyhyn vetoavan henkilön liikkumista.

Jos olisi niin, että täysin ratkaisevaa lähiomaisen hoivan tarpeen 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”. Asetuksen perusteluissakin 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 asianosaisen 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. Välttämättömyyshedellytyksen tulisi näissäkin tilanteissa täytyä eli esimerkiksi hoivan tarpeen tulisi olla luonteeltaan sellaista, että edellytys täyttyy.

Joka tapauksessa soveltamisasetuksen 2 §:n 6 momentin mukaan välttämättömään syyhyn 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 julkilausuttu lähtökohtahan on, että tarvittaessa jälkikäteen selvitettäisiin perusteen pitävyys (välttämättömyys) ja matkan mahdollinen oikeudenvastaisuus.

Tässä tapauksessa hoivan tarve on erityisesti kantelijan isän ikä ja viranomaisten tuolloiset suositukset riskiryhmille lähikontaktien välttämisestä (esimerkiksi kaupassa käynnit yms.) on mielestäni laadultaan täyttänyt välttämättömyyskriteerin. Näin on siitä huolimatta, että ylikonstaapelin mukaan oli käynyt ilmi, että kantelijan isän luona käy ”kotisairaanhoido tai vastaavaa palvelua tarjoava taho” – tältä osin jää epäselväksi, onko tarkemmin käyty läpi tätä seikkaa ja miksi oli sitten kuitenkin katsottu tarpeelliseksi ohjata kantelijaa tarvittaessa kääntymään kunnan sosiaalitoimen puoleen. Kotisairaanhoido ja sen tyyppisiä palveluita on monenlaisia, eivätkä ne välttämättä kata kaikkea hoivan tarvetta.

Lähiomaisen hoivan tarve on ollut soveltamisasetuksessa nimenomaisesti mainittu peruste ylittää raja, eikä asetuksella ole ollut käsitykseni mukaan tarkoitus estää lähiomaisen matkaa ainakaan pelkästään sillä perusteella, että viranomaisen apua olisi mahdollisesti tarjolla. Totean myös, että kantelijan mukaan tällaista apua ei ollutkaan tarjolla, kun hän soitti asiasta kyseiseen kuntaan.

Katson soveltamisasetuksen 2 §:n 6 momentti huomioon ottaen, että käytettävissäni olevassa selvityksessä ei ole esitetty sellaisia perusteita, että kantelijan matka isänsä luo olisi ollut perusteltua estää.

Kantelijan käsitys matkansa välttämättömyydestä lähiomaisen hoivan tarpeen vuoksi ei ole ollut ilmeisen perusteeton.

Ylikonstaapeli on kuitenkin mitä ilmeisimmin toiminut saamansa ohjeistuksen mukaisesti. Hän on myös esittänyt sinänsä ymmärrettäviä perusteita menettelylleen eikä hänen päätöksensä ole ollut mielivaltainen. Kyse on ollut uuden, tulkinnanvaraisen ja erityislaatuisten säännöksen soveltamisesta. En katsokaan, että ylikonstaapeli olisi menetellyt tavalla, joka antaisi minulle aihetta arvostella häntä henkilökohtaisesti. Saatan kuitenkin edellä esittämäni käsitykset hänen tietoonsa.

Saatan käsitykseni myös poliisin toimintaa ohjanneen Poliisihallituksen tietoon.

3.5.2 Nimilaatan käyttö

On riidatonta, ettei ylikonstaapelin heijastinliivissä ollut nimilaattaa. Hänen virkapuvussaan ollut nimilaatta, jossa oli hänen sukunimensä, jäi heijastinliivin alle.

Poliisilain 9 luvun 10 §:n mukaan sisäministeriön asetuksella voidaan säätää tarkemmin virkapuvun mallista ja sen yhteydessä käytettävistä merkeistä sekä siitä, milloin virkatehtävän laatu tai luonne edellyttää virkapuvun käyttöä.

Tapahtuma-aikaan voimassa olleen poliisin virkapuvusta annetun sisäministeriön asetuksen (998/2019) 15 §:n 2 momentin mukaan

Kenttähaalarin, kesäkenttähaalarin, kenttäpuseron, toppatakin, virkapuseron ja virkapaidan oikean rintataskun yläpuolella kohdistettuna keskikohdalle tai rintataskun kannessa sekä villapuserossa, pikepaidassa ja naisten liivissä on oikealla puolella vähintään 80 mm leveä ja vähintään 25 mm korkea sininen nimilaatta, jossa on vaalealla tekstillä ainakin poliisimiehen sukunimi. Kenttähaalari 2010:ssä, kenttäkuoripusero 2010:ssä ja kenttälämpöpusero 2010:ssä kyseinen teksti on grafiitin harmaa, mustalla pohjalla.

Asetuksen 16 §:n 2 momentin mukaan

Eriyisvarusteissa on oltava ainakin poliisin tunnuskuva tai poliisimiesasemaa osoittava muu tunnus sekä mahdollisuuksien mukaan POLIISI - POLIS -kangaslaatta ja nimilaatta.

Totean, että asetuksessa ei ole määritelty, mitä ovat ”eriyisvarusteet”. Asetuksen 4 §:ssä on lueteltu eriyisvaatteet ja suojavaatteet, joista viimeksi mainittuihin kuuluu heijastinliivi.

Poliisihallituksen virkapukumääräyksen (POL-2016-16682, 25.1.2017) 9.2 kohdan mukaan

Virkapuvussa esiintyvän on käytettävä nimilaattaa lukuun ottamatta niitä tilanteita, joissa käytetään vierailutakkia tai juhlapukua. Nimilaatassa tulee olla ainakin henkilön

sukunimi. Nimilaatassa voi olla sukunimen lisäksi myös muita tietoja, kuten esimerkiksi etunimi tai sen alkukirjain sekä virka-asema. Lisäksi nimilaatassa voi olla joko Suomen lipun kuva tai poliisin tunnuskuva pienoiskoossa. Brodeeratun nimilaatan väri määräytyy vaateen muiden tunnistemerkkien mukaisesti.

Erityistilanteissa nimilaatan, numerolaatan tai muun poliisimiehen yksilöivän tunnuksen käytöstä päättää tilanteen johtaja

Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön mukaan ”poliisin virkapuvusta annetun Poliisihallituksen määräyksen kohdassa 9.2 on kuvattu nimilaatan käytön pääsääntö: Virkapuvussa esiintyvän on käytettävä nimilaattaa lukuun ottamatta niitä tilanteita, joissa käytetään vierailutakkia tai juhlapukua.” Poliisitoimintayksikön mukaan ”nimilaattaa on käytettävä myös muissa virkapuvun asusteissa kuin niissä, joista on erikseen säädetty poliisin virkapuvusta annetun asetuksen 15 §:n 2 momentissa. Tästä ilmeisenä poikkeuksena on asetuksen 16 §:n 2 momentissa säädetty poikkeus, jonka soveltamista on tarkennettu Poliisihallituksen määräyksen 9.2 kohdan toisessa kappaleessa. Tämä poikkeus koskee kuitenkin erityisvaatetuksen käyttämistä, ei suojavaatetuksen käyttämistä.”

Poliisihallitus ja sen poliisitoimintayksikkö sekä Kaakkois-Suomen poliisilaitos ovat katsoneet, että heijastinliivissä olisi Poliisihallituksen määräyksen mukaan tullut käyttää nimilaattaa. Näin ollen ylikonstaapelin virkapuku on ollut puutteellinen.

Totean, että ylikonstaapeli on joka tapauksessa kysyttäessä ilmoittanut sukunimensä. Ei ole väitettykään, että hän olisi kieltäytynyt ilmoittamasta etunimeään tai että kantelija olisi ilmaissut haluavansa nähdä ylikonstaapelin nimilaatan, joka oli hänen virkapuvussaan heijastinliivin alla. Etunimen käyttö ei ole pakollista nimilaatassakaan. Katsonkin, että sillä, että ylikonstaapelin heijastinliivissä ei ollut nimilaattaa, ei ole ollut käytännössä merkitystä hänen yksilöimisekseen. Kiinnitän kuitenkin ylikonstaapelin huomiota nimilaatasta edellä todettuun.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.5.1 ja 3.5.2 esittämäni käsitykset valtioneuvoston asetuksen 146/2020 soveltamisesta ja nimilaatan käytöstä ylikonstaapelin tietoon.

Lisäksi saatan Poliisihallituksen tietoon käsitykseni edellä mainitun asetuksen tulkinnasta.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni ylikonstaapelille ja Poliisihallitukselle.