

29.03.2021

POL-2021-32053

Eduskunnan hallintovaliokunta

Eduskunnan hallintovaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö

**Helsingin poliisilaitoksen lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta; HE 39/2021 vp**

**1. Asia**

Eduskunnan hallintovaliokunta pyytää asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta; He 39/2021 vp.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi perustuslaissa turvattu liikkumisvapauden väliaikaisesta rajoittamisesta väestön suojaamiseksi covid-19 -epidemian leviämiseltä. Lailla voitaisiin rajoittaa henkilön liikkumista ja oleskelua muualla kuin henkilön asuinpaikassa tai muussa siihen rinnastuvassa asuinpaikassa, jos se olisi välttämätöntä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi.

Valtioneuvoston asetuksella määriteltäisiin ne alueet, joissa henkilöiden liikkumista ja oleskelua rajoitettaisiin. Rajoitukset voitaisiin antaa määräajaksi, joka olisi enintään 21 vuorokaudeksi ja sitä voitaisiin jatkaa enintään 21 vuorokautta kerrallaan. Esityksen mukaan tämän hetkisen epidemiologisen tilanteen edellyttämien alueellisten rajoitusten arvioidaan kohdistuvan Helsinkiin, Espooseen, Vantaalle, Kauniaisiin ja Turkuun.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi poliisille uusi valvontatehtävä eli lakiehdotukseen sisältyvien liikkumis- ja oleskelurajoitusten valvonta. Valvontatehtävä kattaisi myös kasvomaskin tai hengityssuojaimen käytön valvonnan. Uuden valvontatehtävän hoitamisen arvioidaan edellyttävän merkittävässä määrin ylitöiden ja hätätöiden teettämistä.

**2. Helsingin poliisilaitoksen lausunto**

**2.1 Liikkumisvapauden rajoitus ja kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttö**

Esityksen mukaan henkilön liikkuminen ja oleskelu muualla kuin hänen kotikunnassaan olevassa asuinpaikassa taikka muussa siihen rinnastuvassa asuinpaikassa on kielletty. Kielto koskee poistumista asuinpaikalla olevan kiinteistön suljetusta tai rajatusta pihapiiristä. Asetuksella tulnaisiin erikseen säätämään ne alueet, joita rajoitukset koskevat.

Esityksen mukaan liikkumisvapauden rajoitusta koskevalla alueella liikkuvan on käytettävä suun ja nenän peittävää kasvomaskia tai hengityssuojainta sisätiloissa ja liikennevälineissä, joissa on muita kuin samaan talouteen kuuluvia henkilöitä. Kasvomaskia tai hengityssuojainta on käytettävä kaikkien vuonna 2007 ja sitä ennen syntyneiden, ellei terveyteen liittyvät syyt estä maskin käyttöä.

Esityksen mukaan liikkumis- ja oleskelurajoitukseen säädettäisiin useita eri poikkeuksia. Jokaisella on esimerkiksi aina oikeus palata asuinpaikkaansa. Lisäksi säädettäisiin niistä tietyistä välttämättömistä tilanteista, jolloin henkilöillä olisi oikeus liikkua rajoituksen kohteena olevilla alueilla, niille tulemiseksi ja niiltä poistumiseksi.

## 2.2 Poliisin uudet valvontatehtävät ja niihin liittyvät toimivaltuudet

Poliisin vastuu ehdotettujen liikkumis- ja oleskelurajoitusten osalta painotuisi rajoitusten noudattamisen valvontaan ja oikeuteen puuttua mahdollisiin rikkomuksiin. Poliisin valvontatehtävä kattaa myös kasvomaskin tai hengityssuojaimen käytön valvonnan.

Poliisin toimivaltuuksien osalta esityksessä todetaan, että poliisi käyttäisi liikkumisrajoitusten valvonnassa *normaalisuus* -periaatteen mukaisesti tehtävän suorittamiseksi tarpeellisia poliisilaisissa ja muussa lainsäädännössä säädettyjä normaaliolojen toimivaltuuksia. Lakiehdotuksen mukaan poliisille säädettäisiin uusi valvontatehtävä ja tämän tehtävän hoitamiseksi poliisi voisi turvautua poliisilain 2 luvussa säädettyihin toimivaltuussäännöksiin. Lisäksi lakiehdotuksen 5 §:n valvontaa koskevan säännöksen 3 momentissa on ehdotettu säädettäväksi poliisin toimivaltuuksista puuttua sellaiseen toimintaan, jossa selkeästi rikotaan liikkumis- ja oleskelurajoituksia. Poliisimiehellä olisi kyseisen momentin mukaan oikeus määrätä väkijoukko hajaantumaan tai siirtymään, jos liikkumisrajoituksia ei noudateta, eivätkä poliisin antamat neuvot ja kehotukset ole johtaneet rajoitusten noudattamiseen. Momentin mukaan poliisilla olisi viimekädessä oikeus myös hajottaa väkijoukko voimakeinoja käyttäen ja ottaa niskoitteleva henkilö kiinni.

Poliisilla olisi oikeus myös kirjoittaa sakko liikkumisrajoituksen rikkomisesta, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta rikkoo säädettyä liikkumisrajoitusta. Kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttöpakkorikkomukset voidaan kirjoittaa 40 euron rikesakko henkilölle, joka tahallaan tai huolimattomuuttaan rikkoo säädettyä käyttöpakkoa. Poliisin antamien kieltojen ja käskyjen noudattamatta jättämisestä voidaan tavanomaiseen tapaan kirjoittaa myös rikoslain 16 luvun 4 §:n mukaisesti sakko.

Kuten esityksessä todetaan, ensisijaiset valvonta- ja puuttumiskeinot olisivat kuitenkin neuvot, kehotukset ja käskyt.

## 2.3 Poliisille osoitettujen uusien valvontatehtävien vaikutukset poliisin toimintaan

### Resurssit

Rajoitusten arvioidaan vähentävän tartuntoja 20 - 30%. Toisaalta rajoitusten arvioidaan lisäävän poliisin hälytystehtäviä sekä rikoslakirikosten määrää. Covid-19 -epidemian ja sen aikana säädettyjen rajoitusten aikana vuonna

2020 rikoslakirikollisuus lisääntyi 20% ja kotihälytystehtävät 26%. Kasvaneista tehtävä- ja rikosmäärästä voidaan päätellä, etteivät rajoitukset esimerkiksi saa ihmisiä lopettamaan rikollisuuteen merkittävästi vaikuttavaa alkoholin käyttöä, mutta se tapahtuu muualla ja muilla tavoin kuin ravintoloiden ollessa normaalisti auki. Alkoholia siirryttiin käyttämään vähemmän kontrolloivassa ja pidäkkeisessä ympäristössä.

Rajoitusten astuessa voimaan, poliisin on kyettävä rajoitusvalvonnan lisäksi hoitamaan keskimääräinen hälytystehtäväkuorma sekä varauduttava mahdolliseen kasvuun sekä kotihälytystehtävissä että rikoslakirikoksissa. Jo nyt kuluvan vuoden aikana häiriötehtävät ovat voimakkaasti kasvaneet, ja kansalaiset ilmoittavat herkemmin meteli- ja häiriötehtävistä poliisille. Helsingin poliisilaitoksella on vuosien kokemus hälytystehtävistä Helsingissä ja niihin on allokoitu riittävät resurssit kausivaihtelu huomioiden. Koska mahdollisten liikkumisrajoitusten lisäksi hoidettavana olisi jatkuvasti myös tavanomainen tai jonkin verran kasvanut hälytystehtäväkuorma, rajoitusten valvontaan osoitettavan resurssin olisi oltava ns. ylimääräistä resurssia. Helsingin poliisilaitos esittää, että mikäli liikkumis- ja oleskelurajoitukset tulisivat voimaan, poliisilaitos voisi palkata työttömänä olevia poliisimiehiä suorittamaan kyseistä valvontatehtävää. Myös työharjoittelun jo suorittaneet poliisiammattikorkeakoulussa opiskelevien oppilaiden rekrytointi voisi tulla myös kyseeseen.

Hälytysvasteen ulkopuoliseen, ylimääräiseksi katsottavaan resurssiin päästään tilapäisillä painopisteiden siirroilla mm. liikenteen valvonnasta sekä kasvattamalla henkilöstön työtuntimäärää ylityötä koskevan sääntelyn sallimissa rajoissa. Koska työtuntimäärän merkittävä kasvattaminen vähentää henkilöstön mahdollisuuksia palautua työstä, työmäärän kasvattaminen voi olla vain määräaikaista. Voitaneen arvioida, että henkilöstö jaksaa lisääntynyttä työtaakkaa joitakin viikkoja, enintään yksittäisiä kuukausia. Tämän jälkeen henkilöstön valmius ylitöihin laskee.

Poliisi valvoi viime vuoden keväänä Uudenmaan maakunnan alueella liikkumisrajoitusten noudattamista. Vaativa ja mittava ns. Puomi-operaatio oli osoitus siitä, että poliisilla on kyky niukoista resursseista huolimatta mukautua vaativiin ja resursseja vaativiin tilanteisiin. Puomi-operaatio tosin kesti alle kolme viikkoa ja siinä virka-avuilla saavutettiin suuri hyöty. Nyt esitetty liikkumis- ja oleskelurajoitus voitaisiin antaa kolmeksi viikoksi kerrallaan. Esityksen mukaan kolmen viikon rajoitus on kuitenkin varsin lyhyt aika epidemian leviämisen kannalta.

#### Päiväkohtaisen resurssoinnin riittävyys ja valvonnan rajaukset

Esityksen mukaan valvonnan on arvioitu edellyttävän päiväkohtaisesti 135 henkilötyövuotta (henkilön työpanosta). Helsingin poliisilaitos yhtyy arvioon tarkentavin kommentein. Kyseisellä määrällä saadaan ihmisten tavanomaisina liikkumisaikoina riittävä määrä valvontaa, kun valvonta kohdennetaan väkijoukkojen kokoontumisiin ennalta tehtävän analyysin perusteella.

Sen sijaan arvioitu henkilötyövuosimäärä ei riitä ns. massavalvontaan. Helsingin poliisilaitos ei kuitenkaan näe asiassa ongelmaa, koska massavalvonta olisi epätarkoituksenmukaista sekä valvonnan tehokkaan toteutuksen että lain tavoitteiden eli valvonnan perusteltavuuden näkökulmasta. Tartuntojen leviämisen kannalta ei ole oleellista se, minne yksittäinen henkilö on

menossa ja onko hänellä liikkumiselleen hyväksyttävä peruste, vaan väen kokoontumisten estäminen sekä sisä- että ulkotiloissa. Siis joukkoaltistumisten estäminen.

#### Poliisin toimivalta

Esityksen mukaan poliisilla olisi käytössään tavanomaisten toimivaltuuksien lisäksi myös oikeus määrätä väkijoukko hajaantumaan tai siirtymään, mikäli liikkumis- ja oleskelurajoituksia ei noudateta. Esitetty toimivaltasäännös on perusteltu niihin tilanteisiin, kun väkijoukon hajottaminen ei olisi poliisilain perusteella mahdollista. Esityksestä puuttuu poliisin uuden valvontatehtävän kannalta olennainen toimivaltuussäännös päästä kotirauhan suojaamaan tilaan. Yökerhojen ja muiden anniskeluravintoloiden sulkeuduttua koronapandemiasta johtuvasta syystä, ihmiset järjestivät juhlia omissa kodeissaan. Poliisilla ei olisi uuden toimivaltasäännöksen jälkeenkään mahdollista valvoa näissä tiloissa tapahtuvaan liikkumis- ja oleskelurajoitusten noudattamista. Lisäksi jokseenkin epäselväksi jää, missä määrin poliisin olisi tarkoitus puuttua yksityisissä tiloissa tapahtuviin rajoitusten vastaisiin kokoontumisiin, esimerkiksi ns. teknobileet tai muut vastaavat tilaisuudet, jotka eivät tapahdu kotirauhansuojanpiirin kuuluvalla alueella. Esimerkkinä julkisuudessa esillä olleet ns. Turun opiskelijabileet. Tila voi olla kotirauhan suojaama alue, mutta se voi olla myös muu yksityinen tila. Tilaisuutta ei välttämättä ole tulkittavissa yleisötilaisuudeksi, joten kokoontumislain (yleisötilaisuus) rajoitukset eivät siten tulisi sovellettavaksi.

Ellei yksityisten tilojen valvontahaastetta kyetä ratkaisemaan, nousee esiin kysymys lain toimivuudesta, koska juuri erilaiset kotona tai muussa tilassa järjestetyt juhlat ovat yksi tartuntojen keskeinen lähde. Ihmiset eivät voisi kokoontua ulkona, jossa heidät voitaisiin määrätä hajaantumaan, mutta he voisivat hajaantumisen sijaan siirtyä yksityiseen tilaan jatkamaan kokoontumista entistä suuremmalla altistumisriskillä ilman poliisiin puuttumismahdollisuutta. Tällainen valvonta ei olisi kovin tarkoituksenmukaista kokonaisuutena arvioituna. Esityksessä tulisi selvittää edellytetty toimintamalli tilanteeseen, jossa on kyse yksityisessä tilassa tai asunnossa tapahtuvasta rajoitusten vastaisesta kokoontumisesta.

Yksittäisten henkilöiden valvonta ei ole tämän lain kannalta keskeistä ja poliisin valvonnan painopiste tullee olemaan väen kokoontumisten estämisessä. On silti varsin todennäköistä, että poliisi joutuu tehtäviensä ohessa puuttumaan myös yksittäisten henkilöiden tai joidenkin ihmisten muodostamien ryhmien toimintaan. Ehdotetussa laissa ei ole kuitenkaan säännöstä, joka antaisi poliisimiehelle toimivallan määrätä yksittäinen henkilö siirtymään tai poistumaan alueelta, jos säädettyä liikkumisrajoitusta ei noudateta. Poliisilaissakaan ei ole toimivaltasäännöstä, jonka perusteella olisi mahdollista antaa tämän lain noudattamiseen liittyviä velvoittavia käskyjä tai kieltoja yksittäiselle henkilölle.

#### Valvontatapa

Esityksen mukaan ennalta estävyyttä ja vaikuttavuutta tavoitellessa edellytyksenä olisi, että poliisi asettaisi koko liikkumisrajoituksen voimassaolajaksi kaikkiin kiellon alaisten alueiden kaupunki- ja kuntakeskittyymiin vähintään yhden näkyvillä olevan poliisipartion. Poliisin näkyminen katukuvassa ja ihmisten keskuudessa on tässäkin valvontatehtävässä ensisijaisen tärkeää. Asetetuilla sanktioilla on marginaalinen vaikutus, jos ihmiset kokevat,

ettei kiinnijäämisriskiä ole tai se on vähäinen. Helsingin kaupunki on pinta-alaltaan suuri, eikä esityksessä esitetyllä tavalla päästäisi tavoiteltavaan lopputulokseen. Tarkoituksenmukaisin valvontatapa tullaan tarvittaessa arvioimaan eri asiantuntijoiden kanssa, kuten esimerkiksi keskittämällä valvontaa alueisiin, joita terveydenhuollon asiantuntijat katsovat epidemiologisin perustein olevan tärkeää.

Erityisen tärkeä rooli ennalta estävyyden ja vaikuttavuuden saavuttamiseksi on myös tehokkaalla tiedottamisella ja viestinnällä. Lisäksi yhteistyö esimerkiksi kauppakeskusten ja liikennöintiä harjoittavien yritysten kanssa on tärkeää, jotta poliisi saisi ajankohtaista tietoa valvontaa vaativista kohteista.

#### Poikkeukset liikkumis- ja oleskelurajoituksiin

Liikkumis- ja oleskelurajoituksiin on esitetty useita eri poikkeuksia. Poliisin suorittaman valvonnan kannalta pääsääntöön esitetyt poikkeukset aiheuttavat lukuisia eri tulkintatilanteita, joita poliisi tapauskohtaisesti ratkaisee. Lähtökohtana on, että poliisin pysäyttämä henkilö esittää poliisille selvityksensä liikkumisen välttämättömyydestä ja poliisin tehtäväksi jää perusteen arviointi. Vaikka esityksessä on ansiokkaastikin tuotu esille mahdollisia liikkumisrajoituksen arviointia koskevia tilanteita, on selvää, että esityksen arviot ja kannanotot koskevat vain pientä osaa esille tulevista tapauksista. Näin ollen kulloinkin käsillä olevassa tapauksessa tulkinnalle voi jäädä paikoitellen huomattavastikin sijaa, joten haasteita tulee esiintymään esimerkiksi siinä, että tapauksia tulkittaisiin yhdenmukaisesti. Suhteellisuusperiaatteen merkitys korostuu näissä tulkinnallisissa ja epäselvissä tilanteissa. Myös johtamisen keskittäminen sekä yhdenmukaiset ohjeet ja toimintatavat edesauttavat laadukkaampaan lopputulokseen pääsemisessä. Huomionarvoista on myös se, ettei poliisin pysäyttämällä henkilöllä ole asiassa totuudessapysymisvelvollisuutta, joka osaltaan aiheuttaa haasteita asian selvittämisessä.

#### Kustannukset

Viikkokohtaisen valvonnan ylimääräisten kulujen arvioidaan hallituksen esityksessä olevan poliisilaitokselle 145 000 euroa. Valtakunnan tasolla keskimääräisenä poliisilaitoskohtaisena keskiarvokustannuksena per viikko summa lienee oikea. Kustannusarviossa ei ole mukana päivärahaa.

Helsingin poliisilaitos on suurin poliisilaitos ja se tulee todennäköisesti johtamaan liikkumisrajoitusten toteutumista ja poliisilaitosten yhteistyötä, joten kustannukset Helsingin poliisilaitoksen osalta ovat jo lähtökohtaisesti alustavaa keskimääräistä arviota suuremmat.

Helsingin poliisilaitos toteaa, että kustannukset voivat muuttua merkittävästikin johtuen siitä, että kuinka nopealla aikataululla valvonta on saatettava voimaan. Mikäli valvonnan edellyttämää resursointia ja huoltoa ehditään suunnittelemaan vähintään 2 viikkoa etukäteen, työvuoroista voidaan suunnitella valvontaan tarkoituksenmukaisia ja eri tavoin hallita syntyviä kustannuksia. Sen sijaan joidenkin päivien varoitusajalla käynnistettävä valvonta aiheuttaa merkittävän määrän ylityökustannuksia sekä erilaisia haittatyö- ja huoltokustannuksia. Kustannusten osalta tulee varautua myös arvioitua suurempiineluihin.

Erikseen todetaan, että mikäli tavoiteltaisiin kattavaa massavalvontaa, sekä vaadittu resurssimäärä että kustannukset olisivat huomattavasti suurempia. Koko kaupungin kattava massavalvonta voisi edellyttää yli tuhannen poliisin asettamista valvontaan, mikä tarkoittaisi resurssiirtoja muualta suomesta sekä siihen liittyviä majoitusjärjestelyjä.

### 3. Yhteenveto

#### 3.1 Poliisilaitoksen kyky valvonnan toteuttamiselle

Helsingin poliisilaitos arvioi, että se pystyy toteuttamaan esitetyn valvonnan lain edellyttämällä tavalla, mikäli havaintojen ja analyysin perusteella kohdennettu valvonta erilaisiin väen kokoontumisiin katsotaan riittäväksi. Massavalvonta ei ole Helsingin väestömäärä ja -tiheys sekä kaupungin koko huomioiden mahdollista ilman merkittävää lisäresursointia.

Valvontaa pystytään jatkamaan kuvatussa laajuudessa esityksessä arvioitu rajoitusten enimmäiskesto, kuusi (6) viikkoa. Tätä pidempi valvonta edellyttää henkilöstön lisäresursointia.

Lain sisällön osalta pidetään haastavana tavoitteena sitä, että poliisi kykenisi juridisesti kestävästi arvioimaan henkilön oikeutta oleskella tai liikkua paikassa, jossa hänet tavataan. Etenkään siten, että kyseeseen tulisi rikosoikeudellisen vastuun toteutuminen. Liikkumisrajoituksiin on esityksessä niin paljon poikkeuksia, että pääsääntöisesti henkilö voi ulkona liikkeudessaan aina perustella oikeutensa. Ei ole mahdollista selvittää esimerkiksi sitä, oliko henkilö oikeasti menossa ruokaostoksille vai ei, kyse on henkilön tahtotilasta. Etenkään, kun laissa ei edellytä ruokaostosten tekemistä lähimmässä kaupassa, vaan ostoksia voi tehdä harkitsemassaan paikassa, kunhan hän pysyy asuinpaikkansa kotikunnassa. Uskottavan valvonnan näkökulmasta poliisin on myös tapauskohtaisesti harkittava ilmoitetun perusteen välttämättömyyttä ja perusteita jälkikäteen esitutkinnallisoin keinoin.

Sen sijaan esitetyn lain perusteella pystyttäisiin melko pitävästi puuttumaan erilaisiin väen kokoontumisiin, ainakin yleisellä paikalla, minkä poliisi arvioi olevan valvonnan tavoitteidenkin kannalta oleellisin puuttuttava asia. Tältä osin laki on valvottavissa.

Maskin käyttö olisi liikkumisperusteen asianmukaisuuden sijaan helposti valvottavissa myös ihmisvirrasta ja osana päivittäisvalvontaa, ja siltä osin laajemmin valvottavissa kuin liikkumisrajoitukset.

Helsingin poliisi arvioi, että valvonta on kaikista perustelluinta ja tehokkainta, mikäli sitä kyetään kohdentamaan epidemiologisiin perustein. Tämä edellyttää terveydenhuolloilta saatavia reaaliaikaisia tietoja, sekä epidemian leviämisestä maantieteellisesti että tyypillisimmistä tarttumistilanteista

#### 3.2 Toimivaltuuksien selventäminen

Valvonnan toimivaltuuksien osat Helsingin poliisilaitos katsoo, että on tärkeää selventää yksityisissä tiloissa tapahtuvien väen kokoontumisten val-

vontaa ja toiminnan keskeyttämistä. Miten valvontaa tulisi suorittaa esimerkiksi tilanteessa, jossa yksityisessä tilassa on selvästi havaittavat juhlat tms., ja missä laajuudessa yksityiseen tilaan voidaan mennä selvittämään sitä, onko tilaan kokoontunut rajoituksia rikkovalla tavalla väkijoukko, ja toisaalta puuttua rajoitusten vastaiseen kokoontumiseen. Tila voi olla kotirauhan suojaama yksityinen tila, tai muu yksityinen tila.

Helsingin poliisilaitos katsoo esityksen mukaisesti, että sekä poliisilain 2 luvun nykyiset toimivaltuudet, että kokoontumislain toimivaltuudet ovat vaikeasti tai eivät ollenkaan sovellettavissa kotirauhan suojaamassa tilassa tapahtuvaan väen kokoontumiseen. Helsingin poliisilaitos pitäisi tarkoituksenmukaisena ratkaisuna toimivaltuuksien selventämiseksi esimerkiksi sitä, että lain yhteydessä säädettäisiin toimivaltuus, joka oikeuttaisi poliisilain 2 luvun 5 §:n (kotirauhan ja julkisrauhan suojaaminen) toimivaltuuden soveltamisen myös tilanteessa, jossa mainitussa tilassa epäillään rikottavan säädettyä kokoontumis- tai liikkumisrajoitusta.

Poliisilaitos esittää toimivaltuuksien tarkentamista myös siten, että poliisimiehellä olisi yksittäistapauksessa oikeus antaa ehdotetun lain noudattamisen kannalta tarpeellisia kieltoja ja käskyjä.

Esitetyt poliisin toimivaltaan tehtävät lisäykset olisivat erittäin tärkeitä myös uskottavan valvonnan näkökulmasta.

Poliisikomentaja  
Poliisipäällikkö

Lasse Aapio

Rikostarkastaja

Jari Vuorenpää

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 29.03.2021 klo 11:01. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.