Poliisiylitarkastaja Karl Linderborg

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

Poliisihallituksen asiantuntijalausunto tartuntatautilain (1227/2016) muutosesityksistä

1 Lausuntopyyntö

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallituksen asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikon asiassa.

2 Lausunto

2.1 Yleistä

Esityksen tavoitteet ovat yleisesti kannatettavia. Esitys sisältää kuitenkin poliisin valvontatoimivallan ja virka-apua koskevien säännösten näkökulmasta joitakin lainsäädännöllisiä ja käytännön ongelmia, jotka ovat edelleen osittain tai kokonaan ratkaisematta.

2.2 Huomiot virka-apua koskevien säännösten osalta (59 c § ja 89 §)

Ehdotetussa tartuntatautilain 59 c §:n 9 momentissa esitetään, että aluehallintovirastolla, kunnalla sekä Liikenne -ja viestintävirastolla olisi oikeus saada virka-apua 59 b §:ssä tarkoitetun *tarkastuksen toimeenpanemiseksi*, 59 c §:n 4 momentissa tarkoitetun *toiminnan keskeyttämiseksi* ja 58 g §:ssä tarkoitetun *tilan sulkemiseksi*.

Virka-avun antamisen yleisenä edellytyksenä on se, että viranomaisen oikeudesta saada virka-apua on erikseen säädetty tai virka-avun antaminen liittyy muun viranomaisen valvontatehtävään, jota tehtävää viranomaista estetään suorittamasta. Suuri osa tartuntatautilaissa ehdotetuista valvontatoimista ja tarkastustehtävistä on ensi sijassa tartuntatautilaissa tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten tehtäviä, joiden suorittaminen edellyttää sellaista ammattitaitoa ja erikoisosaamista, jota poliisilla ei välttämättä ole. Tämä koskee erityisesti niitä ehdotettuja säännöksiä, joissa on säännelty mahdollisuudesta päättää erilaisista hygieniavelvoitteista ja joiden osalta valvonta- tai tarkastustehtävät kohdistuisivat siihen, onko näitä määräyksiä noudatettu.

Tämän vuoksi on välttämätöntä, ettei poliisi virka-apua antaessaan missään tilanteessa joutuisi tilanteeseen, jossa se joutuisi virka-apuun liittyvän tehtävän vuoksi tapauskohtaisesti arvioimaan ja soveltamaan sitä, onko joku toiminta kiellettyä vai ei. Tähän tarvittava tilannekohtainen asiantuntemus ja arvio pitää tulla virka-avun pyytäneiltä viranomaisilta.

Poliisia ei voi pyytää virka-apuna hoitamaan tartuntatautilain valvontaviranomaiselle kuuluvia tehtäviä, koska virka-avulla poliisi *mahdollistaa virka-apua pyytäneen viranomaisen toiminnan*. Virka-avun antaminen ehdotetussa 59 c §:n 9 momentin tilanteessa tarkoittaisi sitä, että virka-apua pyytänyt viranomainen voi tehdä tartuntatautilain 59 b §:ssä säädetyn tarkastuksen, keskeyttää toiminnan 59 c §:n 4 momentin mukaisesti ja sulkea tilat 58 g §:n mukaisesti.

Poliisille ei myöskään lähtökohtaisesti pidä antaa suoritettavaksi sellaisia tehtäviä, joista se ei voi ammattitaitonsa puolesta selviytyä. Lisäksi on erityisen tärkeää, että kuntien, aluehallintoviranomaisten ja Liikenne- ja viestintäviraston virka-apupyynnöt ja niiden perusteena olevat viranomaispäätökset olisivat riittävän selkeitä ja tarkkarajaisia eivätkä mahdollistaisi tilanteita, joissa poliisi joutuisi tulkitsemaan muun viranomaisen tekemiä päätöksiä.

Virka-avun antaminen erityisesti valvontaviranomaisten mahdollisten resurssien puutteiden vuoksi saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa ainakin tarkastusvastuu voisi tosiasiassa olla muilla viranomaisilla kuin kunnilla, aluehallintovirastoilla ja Liikenne- ja viestintävirastolla. Siten mahdollinen tilanne, jossa valvoville viranomaisille varattaisiin vain valvonnan ja tarkastusten koordinointiin riittävät resurssit eikä juuri lainkaan resursseja itse tarkastusten suorittamiseksi, on ongelmallinen. Tämä puolestaan saattaisi johtaa siihen, että toimivaltaa tosiasiallisesti siirretään varsinaisilta valvonta- ja tarkastusviranomaisilta virka-avun antajille eli tässä tapauksessa poliisille, joka ei ole toivottavaa. Toimivaltaisen viranomaisen tehtävien siirtäminen ei ole virka-apua, vaan virka-apuviranomaisen työvoiman käyttämistä sille kuulumattomien tehtävien hoitamiseen.

Sama koskee soveltuvin osin myös esitettyä tartuntatautilain 89 §:ää, jonka osalta virka-avun sisältöä ei ole mitenkään määritelty. Siten myös sitä sovellettaessa on vaarana, että toimivaltaa tosiasiassa siirretään virka-apua antaville viranomaisille. Lisäksi tämän säännöksen osalta muutosesityksestä ei selviä, mikä on sen suhde esitettyyn 59 c §:n 9 momenttiin. Näin ollen jää epäselväksi, minkälaisiin toimiin virka-apua voitaisiin tämän säännöksen perusteella pyytää.

Tässä yhteydessä on hyvä huomioida, *ettei poliisi voi antaa virka-apua sellaisten tehtävien suorittamiseksi, joihin virka-avun pyytävällä viranomaisella ei ole toimivaltaa*, ellei sitten ole kyse laissa säädetystä valvontatehtävästä, jonka osalta virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään. Viimeksi mainitussa tapauksessakin edellytyksenä on, että valvontaviranomaisella on toimivalta, mutta poliisi vain poistaa esteen.

Olisikin toivottavaa, että varsinaisille valvonta- ja tarkastusviranomaisille osoitettaisiin riittävät omat resurssit varsinaisten valvonta- ja tarkastustehtävien suorittamiseksi. Tilanne ei saa missään nimessä johtaa siihen, että virka-avun suorittaja, eli tässä tapauksessa poliisi, toimisi epämääräisten ja hyvin laveasti muotoiltujen virka-apupyyntöjen varassa, ja hoitaisi käytännössä virka-apua pyytäneen viranomaisten tehtäviä virka-apuna.

Virka-avun ei pitäisi koskaan vaarantaa poliisin perustehtävien hoitamista. Nyt ehdotettu 59 c §:n 9 momentti kuitenkin tarkoittaisi sitä, että virka-apua olisi aina annettava. Tämä on haasteellinen lähtökohta kaikenlaiselle virka-apusääntelylle. Säännöstä pitäisi tarkentaa samalla tavalla kuin ehdotetun 89 §:n osalta on tehty, eli mahdollistaa virka-avun antamisesta kieltäytyminen silloin, kun sen antaminen vaarantaisi virka-apua antavalle viranomaiselle säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittamista.

Lisäksi virka-avun antaminen olisi tosiasiallisesti mahdollista vain poliisin käytössä olevan resurssin mukaan. Tältä osin annettavan virka-avun määrää on mahdotonta arvioida tässä vaiheessa. Joka tapauksessa tartuntatautilain tai poliisilain 9 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetyn valvontavirkatehtävän perusteella annettava virka-apu olisi maksullista. Siinä virka-avun antamisesta aiheutuvat taloudelliset kustannukset siis kuitattaisiin virka-avun pyytäjältä omakustannusarvon mukaisesti. Yhden poliisipartion, jossa on kaksi poliisimiestä, omakustannusarvo jokaiselta alkavalta puolelta tunnilta on 82,50 euroa.

Tämän vuoksi on tärkeää, että myös virka-apua mahdollisesti pyytävien viranomaisten resursseissa huomioidaan em. virka-avun pyytämisestä sille aiheutuvat kustannukset.

Lopuksi on syytä poliisin käytettävissä olevien resurssien kannalta vielä todeta, että virka-apuun liittyviä ylimääräisiä tehtäviä on tulossa myös muiden tartuntatautilain vireillä olevien muutosten myötä. Uusista tehtävistä aiheutuvien resurssikysymysten lisäksi poliisin perustoimintojen turvaaminen lisääntyvässä toimintakentässä on erityisen tärkeätä. Uusista tehtävistä aiheutuvien resurssikysymysten lisäksi poliisin perustoimintojen turvaaminen tulisi varmistaa lisäresursseilla erityisesti siinä tilanteessa, jossa uudet virka-apuperusteisesti hoidettavat tehtävät veisivät merkittävän osan niistä henkilöresursseista, jotka poliisilla on käytössään päivittäisten perustoimintojen hoitamiseksi.

2.3 Poliisin toimivalta valvoa yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia koskevien päätösten noudattamista

Ehdotetussa tartuntatautilain 59 a §:n 8 momentissa poliisille esitetään toimivaltaa valvoa *58 §:n nojalla annettujen yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia* koskevien päätösten noudattamista *yleisö- ja ihmismäärää* sekä *etäisyyksien ylläpitoa* koskevien velvollisuuksien ja rajoitusten osalta. Jos näitä koskevia päätöksiä ei noudateta, poliisi voisi vastaavasti ehdotetun 59 c §:n 7 momentin mukaan estää, keskeyttää tai päättää yleisötilaisuuden tai yleisen kokouksen. Lisäksi momentissa on säädetty poliisin oikeudesta määrätä väkijoukko hajaantumaan tai siirtymään, tai tietyillä edellytyksillä hajottaa väkijoukko voimakeinoin ja ottaa niskoitteleva henkilö kiinni.

Ehdotettu tartuntatautilain mukainen poliisin toimivalta estää, keskeyttää tai päättää yleisötilaisuus tai yleinen kokous poikkeaa kokoontumislaissa jo olevan poliisin toimivaltuuden osalta siltä osin, että ehdotetun säännöksen mukaan poliisi toimisi muun toimivaltaisen viranomaisen vaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi tekemän päätöksen perusteella, eikä itsenäisesti siten kuin kokoontumislain 15, 21 ja 22 §:ssä on säädetty. Lisäksi viranomaisen päätöksen, joka mahdollistaisi poliisin toimivallan tartuntatautilain perusteella, perusteena ei olisi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantuminen vaan tartuntatautien ja niiden leviämisen ehkäiseminen.[1]

Hallituksen esityksen HE 245/2020 vp perusteluiden mukaan (s. 13 ja s. 88) yleisötilaisuuksilla ja yleisillä kokouksilla tarkoitetaan kokoontumislaissa tarkoitettuja vastaavia käsitteitä. Toisaalta *yleisötilaisuuden käsitteen* kannalta esityksen perusteluissa (s. 13) on todettu, että ”kokoontumislaista johdettujen käsitteiden käyttö legaalitermeinä johtaa tulkinnallisiin vaikeuksiin ja tilanteisiin, joissa sääntelyn soveltamisen lopputulos voi olla epäjohdonmukainen tartuntatautien torjuntaa koskevan sääntelyn tarkoituksen kanssa.” Edelleen esityksen perusteluiden mukaan (s. 13) voimassa olevassa ”58 §:ssä säädetään nimenomaisesti vain tällaisten tapahtumien kieltämisestä, eikä pykälä koske sanamuotonsa perusteella lainkaan jatkuvaluonteista elinkeino- tai muuta toimintaa kuin sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden, oppilaitosten, päiväkotien, asuntojen ja vastaavien tilojen sulkemista. Sääntelyn ulkopuolelle on siten jäänyt muun muassa liikunta- ja urheilu sekä huvipuistotoiminta.” Esityksen sivulla 88 on tarkennettu asiaa seuraavalla tavalla: ”Tarkoituksena on laajentaa rajoitusten kohdentamismahdollisuutta eri tiloissa myös sellaiseen jatkuva- ja tilapäisluonteiseen toimintaan, joka ei kuulu näiden käsitteiden ja niiden nykyisen viranomais- ja oikeuskäytännön piiriin, mutta on koronaviruksen aiheuttaman tartuntariskin osalta vastaavassa asemassa. Tällaisilla tapahtumilla

[1] Ks. kuitenkin EOA:n päätös 31.12.2020 (EOAK/2678/2020) s. 15, jonka mukaan kyse voisi lähtökohtaisesti olla myös kokoontumislain 15 ja 22 §:ssä tarkoitetusta lainvastaisesta tilaisuuden järjestämisestä, jos yleisötilaisuudessa tai yleisessä kokouksessa ei noudateta aluehallintovirastojen koronaepidemian vuoksi määräämiä osallistujarajoituksia.

tarkoitetaan siis yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden lisäksi yleisesti myös muuta tietyssä paikassa tiettynä ajankohtana järjestettyä tilaisuutta, johon ihmisillä on mahdollisuus osallistua maksua vastaan tai ilman, vapaasti tai kutsusta. Tällaisia olisivat esimerkiksi nykysääntelyn rajapinnassa olevat jatkuvaluonteiseen toimintaan pohjautuvat tapahtumat, kuten erilaiset vähittäis-, tori- tai tukkukaupan yhteydessä tapahtuvat myynninedistämistilaisuudet tai kiertävät tapahtumat sekä harrasteelliset ryhmäkokoontumiset."

Yleisötilaisuus on määritelty kokoontumislain (530/1999) 2 §:n 3 momentissa. Sen mukaan yleisötilaisuudella tarkoitetaan yleisölle avoimia huvitilaisuuksia, kilpailuja, näytöksiä ja muita niihin rinnastettavia tilaisuuksia, joita ei ole pidettävä yleisinä kokouksina. Jos tilaisuuteen osallistuminen edellyttää kutsua tai määrätyn yhteisön jäsenyyttä, sovelletaan siihen kokoontumislain säännöksiä yleisötilaisuudesta, jollei tilaisuutta osanottajien lukumäärän, tilaisuuden laadun tai muiden erityisten syiden perusteella voida pitää luonteeltaan yksityisenä.[2]

Vaikuttaa siltä, etteivät esityksen perustelut (s. 13 ja s. 88) ole yleisötilaisuuden määritelmän osalta täysin yhdenmukaisia kokoontumislaissa mainitun yleisötilaisuuden määritelmän kanssa. Yleisötilaisuuden käsitteen mahdolliset eroavaisuudet tartuntatautilan ja kokoontumislain välillä voivat aiheuttaa poliisille haasteellisia tilanteita valvontatoiminnassa. Olettaen, että yleisötilaisuuden määritelmän osalta sovellettaisiin kokoontumislaissa tarkoitetun yleisötilaisuuden määritelmää (mihin siis esityksessä on myös viitattu), käsitteen määritelmän laajuudesta johtuen *yleisötilaisuuksia* voidaan järjestää myös esitettyjen 58 c, 58 d ja 58 g §:ien tarkoittamissa yleisölle avoimissa ja rajatun asiakas- tai osallistujapiirin oleskeluun tarkoitetuissa tiloissa. Näihin tiloihin voidaan esitettyjen uusien säännösten nojalla kohdistaa erilaisia toimenpiteitä ja rajoituksia (58 c ja 58 d §:t). Lisäksi yleisölle avoimet tai rajatun asiakas- tai osallistujapiirin oleskeluun tarkoitetut asiakas-, osallistuja- ja odotustilat voidaan tietyin edellytyksin määrätä väliaikaisesti suljetuiksi asiakkailta ja osallistujilta (58 g §). Edelleen on huomioitava, että yllä mainittujen uusien säännösten noudattamista valvoisivat toimialueillaan kunta, aluehallintovirasto sekä Liikenne- ja viestintävirasto - ei poliisi.

Tästä puolestaan seuraa se, että erilaisiin yleisötapahtumiin, joita siis järjestetään myös yleisölle avoimissa ja rajatun asiakas- tai osallistujapiirin oleskeluun tarkoitetuissa tiloissa, saattaisi kohdistua yhtäältä järjestetyn *yleisötapahtuman* ja toisaalta järjestämispaikkaa koskevien *tilojen* osalta useita eri päätöksiä. Näiden noudattamista valvovat puolestaan toimialueillaan useat eri viranomaiset esitetyn 59 a §:n mukaisesti.

Samoin kuin virka-avun osalta, poliisi ei voi joutua tilanteeseen, jossa se joutuisi tapauskohtaisesti arvioimaan ja soveltamaan sitä, onko joku toiminta kiellettyä vai ei. Lisäksi lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset edellyttävät, että säännösten perusteella voidaan riittävällä tasolla ennakoida rajoitusten käytännön soveltamista.

Tartuntatautilain 58 §:ssä ei ole sinänsä määritelty, minkälaisia ehtoja yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten kieltämiseksi voidaan asettaa eikä lain esitöissä ole asiasta mainin-

[2] Hallituksen esityksessä HE 145/1998 vp (s. 19 - 20) on edelleen täsmennetty, mitä määritelmän piiriin tarkalleen kuuluu. Sen mukaan siihen kuuluvat kaikenlaiset yleisötilaisuudet, ml. juhlat, tanssit ja taiteen esittämiseen liittyvät näytökset kuten teatteri-, ooppera-, baletti-, sirkus- ja elokuvanäytökset sekä konsertit ja näyttelyt. Lisäksi yleisötilaisuuksia ovat muut kuin taiteen esittämistä koskevat näytökset ja näyttelyt, esimerkiksi erilaiset kaupalliset tilaisuudet kuten messut ja mainostapahtumat, eläinten tai esineiden esittely arvostelua tai myyntiä varten sekä ilmailu- ja urheilunäytökset ja erilaiset kilpailut, joukkueottelut sekä huvipuisto- ja tivolitapahtumat. Yleisötilaisuuksien määritelmän piiriin eivät taas kuulu julkisyhteisöjen järjestämät viralliset tilaisuudet eivätkä eräät uskonnollisten yhdyskuntien järjestämät tilaisuudet.

taa. Esityksen perusteluissa (s. 13) on kuitenkin mainittu, että ”haasteena 58 §:n tulkinnassa on ollut, että sen sanamuoto viittaa vain tiettyjen tilojen sulkemiseen, eikä nimenomaisesti esimerkiksi näihin tiloihin kohdistuviin osittaisiin sulkemisiin tai muunlaisiin rajoituksiin.” Olennaista tässä yhteydessä on huomioida, ettei voimassa olevaan 58 §:ään ole tehty muutoksia tämän esityksen yhteydessä. Näistä syistä olisi erityisen tärkeää, että poliisilla olisi selkeä ja tarkka käsitys siitä, miten valvontaa olisi tarkoitus suorittaa mahdollisesti yhdessä muiden viranomaisten kanssa.

Tältä osin on erityisen tärkeää, jotta poliisi voisi ylipäätään toimia esitettyjen toimivaltuuksien mukaisesti, että poliisilla olisi selvä käsitys siitä, minkälaisia yleisötilaisuuksia koskevia päätöksiä se valvoisi huomioiden voimassa olevan tartuntatautilain 58 §:ssä mainitun yleisötilaisuuden käsitteen tulkinnanvaraisuus ja se, että yleisötilaisuuksia voidaan järjestää myös tiloissa, joita koskevat mahdolliset omat viranomaismääräykset ja joiden osalta annettuja määräyksiä valvovat muut viranomaiset. Lisäksi tulisi luoda sellainen toimiva mekanismi, joka mahdollistaisi sen, että poliisilla olisi aina ajanmukainen ja täsmällinen tieto siitä, minkälaisten yleisötilaisuuksien ja yleisten kokousten järjestäminen olisi kiellettyä, tai millä ehdoin sellaisten järjestäminen olisi sallittua.

2.4 Kustannusvaikutuksista

Poliisille on esitetty uutta tehtävää valvoa yleisötilaisuuksia ja yleisiä kokouksia koskevia päätöksiä yleisö- ja ihmismäärää sekä etäisyyksien ylläpitoa koskevien velvoitteiden osalta. Arvioidut resurssivaikutukset poliisin osalta ilmenevät hallituksen esityksen sivulta 54. Siinä on mm. esitetty, että ”resurssin tarpeeseen sisältyy epävarmuutta, sillä tarvittavan resurssin määrä on suoraan riippuvainen kuntien ja aluehallintovirastojen tartuntatautilain 58 §:n nojalla tekemistä yleisötilaisuuksia ja yleisiä tilaisuuksia koskevista päätöksistä”. Pidän edellä mainittua kirjausta jokseenkin erikoisena tilanteessa, jossa vaikutuksia ei voi mitenkään arvioida täydellä varmuudella. Nämä lisäresurssit ovat kuitenkin poliisille välttämättömiä, mikäli valvontaa halutaan todellisuudessa suorittaa. Lainsäädäntöesitys ei saa missään nimessä johtaa tilanteeseen, jossa poliisi joutuu osoittamaan valvontatehtävään tarvittavat resurssit olemassa olevasta kehyksestä.

Esitettyjen kustannusvaikutusten osalta totean, että poliisille uusista toimivaltuuksista aiheutuvat kustannukset on arvioitu parhaan kyvyn mukaisesti. Määrällisesti arvio perustuu siihen, että uskottava ja edes jokseenkin merkityksellinen valvonta edellyttäisi vähintään esitettyjä resursseja huomioiden, että Suomessa on 11 poliisilaitosta, joiden osalta tarve olisi vähintään yhden partion verran pääkaupunkiseudun ulkopuolella ja useampi pääkaupunkiseudulla. Poliisin läsnäololla on myös ennalta ehkäisevä vaikutus kiellettyihin kokoontumisiin.

Lopuksi on todettava, että poliisi on johdonmukaisesti pitänyt kiinni riittävistä resursseista, koska poliisi ei ilman näitä kykene suoriutumaan uusista tehtävistä heikentämättä perustoimintojensa laatua ja tasoa. Poliisin toiminnan ja resursoinnin kannalta on pitkällä tähtäimellä kestämätöntä, jos lainvalvontaan ei osoiteta tarpeellisia ja välttämättömiä lisäresursseja. Tämä vaikeuttaa olennaisesti toiminnan suunnittelua ja heikentää pitkässä juoksussa myös poliisin toiminnan uskottavuutta.

Jakelu

Tiedoksi Poliisihallitus; poliisiylijohtaja, esikunta, hallintoyksikkö, poliisitoimintayksikkö