



29.3.2021

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Hallintovaliokunta tiistai 30.03.2021 klo 12.30 / HE 39/2020 vp / Asiantuntijalausunto

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriön asiantuntijaa etäkuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 39/2021 vp eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta. Kutsun mukaan valiokuntakuulemisen teemana on hallituksen esityksen lisäksi myös rajaterveysturvallisuuteen liittyvä asiakokonaisuus. Selvyyden vuoksi rajaterveysturvallisuuteen liittyvä kokonaisuus on tämä tämän lausunnon liitteenä. Esitämme sisäministeriön yhteisenä asiantuntijalausuntona kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esitys annetaan perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa. Laki on tarkoitettu olemaan voimassa väliaikaisesti 14.5.2021 asti ja lain tarkoituksena on väestön suojaaminen covid-19-epidemian leviämiseltä.

Hallituksen esityksen tavoitteet ovat kannatettavia. Sisäministeriö pitää perusteltuna ratkaisua, että ehdotetut liikkumisrajoitukset säädettäisiin lailla perustuslain 23 §:n mukaisena poikkeuksena perusoikeuksiin verrattuna siihen, että rajoitukset säädettäisiin ottamalla käyttöön valmiuslain 118 §:ssä tarkoitetun toimivaltuudet. Sisäministeriön toimialan näkökulmasta nyt mahdollistetaan, että lailla voitaisiin nimenomaisesti säätää mikä viranomainen olisi toimivaltainen valvomaan rajoitusten noudattamista sekä valvonnassa tarvittavista toimivaltuuksista.

2. Poikkeukset liikkumisrajoitukseen

Esityksen kiireellisestä valmisteluajataulusta huolimatta on tärkeää, että sääntelyn selkeyteen kiinnitetään erityistä huomiota. Erityisesti sisäministeriö kiinnittää huomiota ehdotetun lain 3 §:n mukaisiin poikkeusperusteisiin. Näiden poikkeusperusteiden täsmällisyyteen, tarkkarajaisuuteen ja selkeyteen on kiinnitettävä erityistä huomiota, jotta säännökset olisivat sekä kansalaisille että valvovalle viranomaiselle yksiselitteisiä. Säännösten perusteella tulisi olla selvää, mikä liikkuminen on kielletty ja mikä sallittu ja milloin 6 ja 7 §:ssä ehdotettu rikkomuksen tunnusmerkistö täyttyy. Sisäministeriö esittää seuraavia huomioita liikkumisrajoitusten poikkeuksiin toimialansa näkökulmasta.



Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 10 kohta

Hallituksen esityksen 3 §:n 2 momentin 10 kohdassa tulisi huomioida myös viranomaisten määräykseen perustuva oikeus liikkua.

10) Henkilön omistuksessa tai hallinnassa olevan rakennuksen, kiinteistön tai kulkuneuvon huoltamiseksi, ylläpitämiseksi tai *viranomaisen valvonta- tai muiden tehtävien suorittamiseksi* taikka asuinpaikan muuton vuoksi.

Sisäministeriö esittää, että esityksessä tulisi huomioida lisäksi viranomaisten määräykseen perustuva oikeus liikkua. Esimerkiksi pelastustoimintaan kuuluvien valvontatehtävien hoitaminen voi edellyttää kiinteistön omistajan läsnäoloa. Kiinteistön omistajan osalta 3 §:n 2 momentin 10 kohdan säännös ei kuitenkaan mahdollista kiinteistön omistajan liikkumista, koska pelastusviranomaisen valvonta ei ole rakennuksen tai kiinteistön huoltamista tai ylläpitämistä. Sisäministeriö esittää, että henkilön liikkuminen tulisi sallia, jos se on viranomaisen valvonta- tai muiden tehtävien suorittamiseksi välttämätöntä eikä asian kiireellisyyden vuoksi valvontaa tai tehtävää voida siirtää myöhemmäksi.

Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 13 kohta

Hallituksen esityksen lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 13 kohtaan tulisi lisätä pelastuslain (379/2011) ohella myös meripelastuslaki (1145/2001) seuraavasti:

13) pelastuslaissa (379/2011), *meripelastuslaissa (1145/2001)* ja muissa laeissa tarkoitettujen pelastustoimen ja *meripelastustoimen* tehtävien hoitamiseksi.

Lakiesityksen 3 §:n 2 momentin 13 kohdassa on otettu asianmukaisesti huomioon mahdollisuus liikkua, jos liikkuminen on välttämätöntä pelastuslaissa ja muissa laeissa tarkoitettujen pelastustoimen tehtävien hoitamiseksi. Esityksellä mahdollistettaisiin pelastuslaissa (379/2011) säädettyjen pelastustoimen tehtävien hoitaminen. Pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien lisäksi poikkeus koskisi myös muiden pelastustoimelle säädettyjen tehtävien, kuten valvontatehtävien, hoitamista. Myös valmiuden ylläpitämiseen tarvittavat välttämättömät harjoitukset kuuluisivat pelastuslaitosten ja sopimuspalokuntien osalta poikkeuksen piiriin. Liikkuminen olisi sallittua myös, jos se on välttämätöntä pelastustoiminnan kaluston ylläpitoon ja huoltoon tai katsastukseen liittyen tai muutoin pelastustoimelle säädettyjen tehtävien hoitamiseksi ja asianmukaisen suorittamisen turvaamiseksi.

Pelastuslain 25 §:n mukaan pelastustoimen tehtävien hoitamista varten alueen pelastustoimella tulee olla pelastuslaitos ja alueen pelastustoimi voi käyttää pelastustoiminnassa apunaan sopimuspalokuntia (vapaaehtoiset palokunnat, laitospalokunnat, teollisuuspalokunnat, sotilaspalokunnat) sekä muita pelastusalalla toimivia yhteisöjä sen mukaan kuin niiden kanssa on sovittu. Ehdotetun lain 3 §:n 2 momentin 4 kohdassa on säädetty poikkeus virka- tai työsuhteeseen liittyvien työtehtävien hoitamiseksi. Kyseinen säännös ei koskisi sopimuspalokuntalaisia, koska he eivät ole virka- tai työsuhteessa pelastuslaitokseen. Ottaen huomioon sopimuspalokuntalaisten ratkaiseva merkitys osana pelastustoimen järjestelmää, on poikkeus tarpeen ulottaa



myös heihin. Esitetty 3 §:n 2 momentin 13 kohta turvaisi liikkumisoikeuden myös sopimuspalokuntalaisille.

Meripelastuslaissa säädetään välttämättömistä toimenpiteistä ihmishenkien pelastamiseksi merellä (meripelastustoimi). Lain 6 §:n mukaan meripelastustoimessa voidaan käyttää apuna vapaaehtoisia yhdistyksiä ja muita yhteisöjä. Lisäksi lain 10 §:n mukaan meripelastusjohtajan määräyksestä on jokainen työkykyinen henkilö velvollinen avustamaan meripelastustoimen tehtävässä, jollei pätevä syy ole esteenä. Jottei laintulkinnasta kahden eri keskeisen lain nojalla syntyisi epäselvyyttä, tulisi meripelastuslaki nimenomaisesti mainita säännöksessä pelastuslain lisäksi. Näin ollen liikkumisrajoitukset eivät koskisi myöskään meripelastustoimen tehtävissä toimimista.

Lakiehdotuksen 3 §:n 4 momentti

Lakiehdotuksen 3 §:ssä säädetään poikkeuksista liikkumisrajoitukseen ja sen 4 momentti kuuluu:

Edellä 2 §:n 1 momentissa säädetystä poiketen sallittua on myös liikkuminen maahan saapumiseksi ja maasta lähtemiseksi.

Maahan saapuminen ja maasta lähteminen eivät kuitenkaan ole poikkeuksia nyt esitettävän lain 2 §:ssä säädettyyn liikkumisrajoitukseen. Maahan tullessaan henkilö ei vielä ole sen alueen piirissä, jota 2 §:ssä tarkoitettu liikkumisrajoitus koskee, vaikka hänen asuinpaikkansa olisi tarkoitettu liikkumisrajoitusalueella. Kun henkilö saapuu Suomeen ulkomailta, hänen maahantulon edellytykset tarkastetaan ennen kuin hän saapuu liikkumisrajoitusalueelle. Esitettyssä 2 §:ssä ei ehdoteta muutoksia maahantulon edellytyksiin. Oikeutta matkustamiseen liikkumisrajoitusalueelle tai sen läpi tarkastellaan vasta sen jälkeen, kun henkilö on jo tullut maahan. Esitetty 2 § ei rajoita tai muuta maahantulon edellytyksiä, minkä vuoksi liikkuminen maahan saapumiseksi ei olisi poikkeus esitettävään 2 §:ään.

Perustuslain 9 § 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Esitettävällä lailla ei tarkoiteta rajoittaa kenenkään oikeutta lähteä maasta, eikä esitetyn lain 2 §:ssä esitetä säädettyä tällaista rajoitusta. Kielto poistua asuinpaikastaan on luettavissa myös sillä tavalla, että se voisi välillisesti rajoittaa oikeutta lähteä maasta. Koska oikeuteen lähteä maasta liittyy perustuslain 9 § 2 momentissa säädetty kvalifioitu lakivaraus, sisäministeriö katsoo, että mikäli poikkeusoloissa olisi tilapäisesti välttämätöntä rajoittaa oikeutta lähteä maasta, siitä tulisi säätää nimenomaisesti. Rajoituksen tulisi täyttää Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimukset maasta lähtemisestä koskevista rajoituksista, mitä on selvitetty hallituksen esityksen sivulla 79-82. Oikeuteen lähteä maasta ei kuitenkaan esitetä rajoituksia, minkä vuoksi kyseinen oikeus on voimassa suoraan perustuslain nojalla, eikä kyseessä ole poikkeus esitettävässä laissa säädettyyn liikkumisrajoitukseen.

Hallituksen esityksen perusteluissa on selvitetty, että esitetyt rajoitukset liikkumisoikeuteen eivät vaikuttaisi maahan tuloon tai maasta lähtemisen edellytyksiin. Näin ollen, mikäli katsotaan tarpeelliseksi ottaa lain tasalle jo perustuslaissa säädettyistä oikeuksista säännös, sen tulisi olla informatiivinen, esimerkiksi:



Jokaisen oikeudesta lähteä maasta ja Suomen kansalaisen oikeudesta saapua Suomeen säädetään perustuslain 9 §:ssä. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään ulkomaalaislaissa (301/2004).

Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 7 kohta

Sisäministeriö esittää lisättäväksi 7 kohdan poikkeusperusteeseen sallitaksi osallistua poliisia avustavaan vapaaehtoistoimintaan etsintätehtävissä ja muissa avustustehtävissä seuraavasti:

7) varusmiespalveluksen tai muun lakisääteiden velvollisuuden täyttämiseksi *taikka osallistumiseksi poliisia avustavaan vapaaehtoistoimintaan etsintätehtävissä ja muissa avustustehtävissä;*

Poliisi voi tarvita kiireellisten tehtäviensä hoitamiseen yksityisten yhdistysten apua. Esimerkiksi kadonneen henkilön etsintään Vapaaehtoista pelastuspalvelua (VAPEPA) tai eläimen lopettamiseen paikallisten metsästysyhdistysten tai riistanhoitoyhdistysten apua. On perusteltua, että poliisin tukena tarvittavan yhdistyksen toimintaan osallistuminen poliisin nimenomaisesti apua tarvitessa ja sitä pyytäessä olisi mahdollista myös liikkumisrajoitusten aikana.

3. Ehdotettu lain 5 §; Valvonta

Hallituksen esityksen 5 §:n 1 momentin mukaan poliisi valvoisi ehdotetun lain noudattamista. Poliisilla tässä tarkoitettaisiin Poliisihallituksen alaisia yksiköitä. Valvontatehtävän toimivaltuuksista säädetäisiin pykälän 3 momentissa. Sisäministeriö on osallistunut pykälän valmisteluun ja kannattaa ehdotuksia.

Poliisin vastuu ehdotettujen liikkumisrajoitusten osalta painottuisi rajoitusten noudattamisen valvontaan ja oikeuteen puuttua mahdollisiin rikkomuksiin. Poliisin valvontatehtävä kattaisi myös 2 §:n 4 momentissa säädetyn veloitteen kasvomaskin tai hengityssuojaimen käytöstä.

Ehdotetun 2 momentin mukaan, kun henkilö liikkuu liikkumis- ja oleskelurajoituksia koskevalla alueella, henkilöllä tulisi olla mukanaan selvitys siitä, mikä on liikkumisen määränpää ja tarkoitus sekä hänellä olevasta 3 §:ssä tarkoitettusta poikkeusperusteesta. Poliisilla olisi oikeus saada henkilöltä momentin mukainen selvitys. Tiedot voitaisiin antaa joko suullisesti tai kirjallisesti. Vastaava säännös oli keväällä 2020 Uudenmaan sulkua koskeneessa valmiuslain soveltamisasetuksessa (146/2020).

Ehdotetussa laissa poliisille säädetty valvontatehtävä ei sellaisenaan perusta poliisille toimivaltaa. Poliisi käyttäisi liikkumisvapauden valvonnassa tehtävän edellyttämiä poliisilain tai muun lainsäädännössä säädettyjä normaaliolojen toimivaltuuksia. Liikkumisrajoitusten valvonta ankuroituu poliisin tehtäviin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjänä, mutta on huomioitava, että poliisilain 1 luvun 1 §:ssä säädettyihin poliisin tehtäviin kuuluvaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteen alaan ei turvallisuuden osalta ole perinteisesti kuulunut kansanterveys. Koska poliisilain 2 luvun toimivaltuussäännösten käyttö kytkeytyy useissa tapauksissa häiriöiden tai



Sisäministeriö Inrikesministeriet

yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevien vaarojen olemassaoloon, ehdotetaan säännöksen 3 momentissa säädettäväksi nimenomaisesta poliisin toimivaltuuksista puuttua sellaiseen toimintaa, jossa selkeästi rikotaan ehdotettuja liikkumis- ja oleskelurajoituksia. Vastaava toimivaltuussäännös säädettiin väliaikaisesti voimassa olevaan tartuntatautilain 59 c §:ään (147/2021).

Poliisi valvoisi rajoitusten noudattamista ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin. Tämä olisi linjassa perustuslakivaliokunnan keväällä 2020 liikkumisrajoitusta koskevan mietinnön kanssa, jossa perustuslakivaliokunta totesi olevan selvää, että liikkumisrajoituksia valvovat viranomaiset ovat poikkeusoloissakin velvollisia noudattamaan tarkoin lakia ja toimimaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Valiokunta kiinnitti erityistä huomiota poliisilain 1 luvun 2—5 §:ssä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta, suhteellisuusperiaatteesta, vähimmän haitan periaatteesta ja toimivallan käytön tarkoitussidonnaisuudesta säädettyyn. Valiokunta piti perusteltuna lähtökohtaa, jonka mukaan poliisi valvoisi rajoitusten noudattamista ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin.

Liikkumisrajoitusten valvonnan järjestämisellä tulisi olemaan poliisille merkittäviä kustannusvaikutuksia. Sisäministeriö pitää välttämättömänä, poliisin valvontatehtävistä aiheutuvat taloudelliset vaikutukset korvataan poliisille täysimääräisesti. Poliisin lisääntyneet lakisääteiset veloitteet ovat nykyisessä resurssitilanteessa pakottaneet priorisoimaan poliisitoimintaa merkittävästi. Priorisointia tapahtuu jo normaaliolosuhteissa poliisin perustehtävistä selviytymisen varmistamiseksi. Uudet tehtävät vaikkakin olisivat väliaikaisena voimassa edelleen, tulevat kuormittamaan poliisia ja sen poliisin muu toimintakyky tulee väistämättä laskemaan. Myöhemmin suoritettavaksi siirrettävien tehtävien työmäärä tulee rasittamaan poliisia. Rajoituksista voi aiheutua myös suoria tai välillisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia, jotka heijastuvat poliisin tehtäviin ja sitä kautta sen tärkeimpään pääomaan – luottamukseen.

Lainsäädäntöneuvos Tiina Ferm, poliisiosasto
Erityisasiantuntija Heidi Aliranta, poliisiosasto
Ylitarkastaja Outi Leinonen, rajavartio-osasto
Lainsäädäntöneuvos Annika Parsons, pelastusosasto