

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta (HE 39/2021 vp)

1. Hallintovaliokunnan käsiteltävänä on esitys laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi perustuslaissa turvatuksi liikkumisvapauden väliaikaisesta rajoittamisesta väestön suojaamiseksi covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi. Lailla voitaisiin rajoittaa henkilön liikkumista ja oleskelua muualla kuin kotikunnassa olevassa asuinpaikassa tai muussa siihen rinnastuvassa asuinpaikassa, jos se on välttämätöntä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Alueista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi saman lain perusteella ihmisille tulisi velvollisuus käyttää niillä alueilla, joille on säädetty liikkumis- ja oleskelurajoitus, suun ja nenän peittävää kasvomaskia tai hengityssuojainta sisätiloissa ja liikennevälineissä, joissa on muita kuin samaan talouteen kuuluvia henkilöitä. Ehdotettava laki olisi määräaikainen. Se on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja olemaan voimassa 14.5.2021 asti.
2. Esitys on annettu Suomen perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa. Näin ollen siitä huolimatta, että esitys vaikuttaa merkittävästi perusoikeuksiin, ehdotettu laki säädettäisiin tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Tätä perustellaan poikkeusoloissa tehtävällä tilapäisellä poikkeuksella.
3. Esityksessä on laajahkosti selvitetty ajankohtaisen pandemian aikana Suomessa toteutettuja sääntelytoimia ja ajankohtaista tilannetta.
4. Ehdotuksen tarkoituksena on suojata väestöä rajoittamalla tilapäisesti ihmisten fyysisiä lähikontakteja ja siten pyrkiä estämään yleisvaarallisen covid-19 -tartuntataudin leviäminen väestössä. Tarkoituksena on myös turvata terveydenhuollon kantokyky. Hallituksen esityksessä on selostettu asiantuntijaselvitystä kyseisen tartuntataudin tämänhetkisestä levinneisyydestä Suomessa ja tilanteeseen vaikuttavista olosuhteista sekä tilanteen vaikutuksista terveydenhuoltojärjestelmään.
5. Kuten ehdotetun lain säätämisyksityksperusteluissa on todettu, ehdotettu laki puuttuisi lukuisiin perustuslaissa, kansainvälisissä sopimuksissa ja EU-oikeudessa turvattuihin oikeuksiin. Ennen kaikkea se puuttuu perustavanlaatuisella tavalla perustuslain 7 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen. Perustus-

lain 7.1 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa. Liikkumisvapauden lisäksi ehdotus puuttuu muun muassa elinkeinovapauteen, uskonnonvapauteen ja yksityis- ja perhe-elämän suojaan. Ehdotus koskee perustuslain 7.1 §:n tarkoittamaa oikeutta elämään ja perustuslain 19.3 §:n mukaista julkisen vallan velvollisuutta turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Kokonaisuudessaan esitys puuttuu erittäin syvälleikävästi jokaisen perusoikeuksiin ja niiden taustalla olevaan yksilön itsemääräämisoikeuteen. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on laajaa ja sinänsä pääosin asianmukaista selostusta siitä, mihin kaikkiin perus- ja ihmisoikeuksiin ehdotettu sääntely liittyy.

6. Laki ehdotetaan säädettäväksi perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa. 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 kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

7. Vaikka perustuslain 23 §:n muotoilu monin osin on vanhempaa perua, se muutettiin nykyiseen muotoonsa perustuslain tarkistamisen yhteydessä. Muutoksella pyrittiin laajentamaan pykälän sisältämää poikkeusolojen määritelmää. Määritelmä kattaa aseelliseen hyökkäykseen tai sen vakavaan uhaan liittyvien tilanteiden lisäksi esimerkiksi laajamittaiset luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet, jotka ovat kansakuntaa vakavasti uhkaavia (PeVM 9/2010 vp ja myös esim. PeVL 7/2020 vp). Poikkeusolojen tulee kaikissa tapauksissa olla ”kansakuntaa vakavasti uhkaavia”, jotta ne täyttäisivät perustuslain 23 §:n poikkeusolomääritelmän.

8. Perustuslain 23 §:n perusteella säädettävää lainsäädäntöä koskevat edellytykset seuraavat suoraan perustuslain 23 §:stä ja muusta perustuslain sääntelystä. Ajankohtaisessa tilanteessa on todettavissa, että Suomessa on voimassa poikkeusoloihin liittyvää suoraan perustuslain 23 §:ään nojautuvaa sääntelyä ja lisäksi valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoon liittyvää ja poikkeusolojen erillisen toteamisen jälkeen annettua valmiuslain perusteella annettua sääntelyä. Valtioneuvosto on osaltaan käsillä olevan esityksen antaessaan arvioinut poikkeusolojen olemassaolon perustuslain 23 §:n mukaisina 23 §:ään nojautuvan lakiehdotuksen antaessaan.

9. Perustuslain 23 §:n käyttö edellyttää sitä, että on laissa säädetty poikkeusolot. Perustuslakivaliokunta on 3.3.2021 arvioinut, että perustuslain 23 §:ssä säädetty edellytys kansakuntaa vakavasti uhkaavien poikkeusolojen olemassaolosta täyttyy. Arviossa merkityksellistä oli erityisesti covid-19-tautitapausten määrän ja ilmaantuvuuden nopea kasvu viime viikkojen aikana sekä muuntuneiden virustyyppeiden nopeampi leviäminen ja niiden vaikutus vakavampien tautimuotojen syntyyn (PeVL 6/2021 vp). Sen jälkeen perustuslakivaliokunta on muun muassa 10.3.2021 arvioinut, että maassa valitsevat myös valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot (PeVM 1/2021 vp). Sittemmin perustuslakivaliokunta on viimeksi 25.3.2021 antanut sekä mietinnön että lausunnon asioista, jotka ovat olleet eduskunnassa vireillä poikkeusoloihin liittyen (PeVM 5/2021 vp ja PeVL 11/2021 vp). Näillä ja hallituksen esityksestä muutoin ilmenevillä perusteilla voidaan edelleen katsoa, että sinänsä on olemassa perustuslain 23 §:ssä tarkoitettu tilanne.

10. Perustuslain 23 §:n soveltaminen ilmenee käsillä olevasta hallituksen esityksestä niin, että ehdotetusta laista suoraan näkyy, että se on sidottu poikkeusolojen olemassaoloon ja se näin liittyy laissa säädettyihin poikkeusoloihin.

11. Suomessa tyypillisesti perustuslain tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia koskevaa sääntelyä on sisällytetty etukäteen säädettyyn, jossakin määrin yleisluonteisempaan ja erikseen kriisioloissa käytönotettavaan lainsäädäntöön, kuten valmiuslakiin. Samassa yhteydessä on todettu, että perustuslain 23 §:n ei kuitenkaan ”estä nyt ehdotetun kaltaista menettelyä, jossa välttämättömästä puuttumisesta perusoikeuksiin säädetään poikkeusolojen vallitessa ja olemassaolevista poikkeusoloista koskevista laeista erillisesti.” Itse asiassa on kiinnitetty huomiota ”siihen, että lain muutosta tarkoittavan hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle on erityisesti eduskunnan asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia paremmin turvaava menettely kuin esimerkiksi valmiuslain mukaiset menettelytavat. Hallituksen esityksen muodossa eduskunnalle annettavaan lakiehdotukseen eduskunta voi myös tehdä muutoksia tavanomaiseen tapaan eduskuntakäsittelyn aikana, jos se pitää muutoksia tarpeellisina.” (PeVL 7/2020 vp)

12. Käsitakseni mukaan käsillä olevan sisältöinen ehdotus on sinänsä ollut asianmukaista perustaa suoraan perustuslain 23 §:n soveltamiseen eikä valmiuslain 118 §:n soveltamiseen, jonka mukaisten liikkumisvapauden rajoituksia ei olisi valiokunnan aikaisempi käytäntö huomioon ottaen ilmeisesti voinut tulkita mahdollisiksi käsillä olevan ehdotuksen kaltaisen sääntelyn ja tarkoituksien toteuttamiseksi (ks. myös PeVM 11/2020 vp), kuten myös ajankohtaisessa hallituksen esityksessä on tuotu esiin (HE 39/2021, s. 72-73). On asianmukaista ja muusta lainsäädännöstä jo sinänsä johtuvaa valmistautumista sinänsä varautua erityyppisiin poikkeusolotilanteisiin. Lyhyen määräaikaansa vuoksi tämä laki liittyy luonnollisesti vain ajankohtaiseen hyvin akuuttiin tilanteeseen. Sanomattakin on mielestäni selvää, että käsillä olevia ehdotuksia ei tässä laajuudessa olisi voitu perustaa tavalliseen lainsäädäntöön. Toisin muotoiltuna ilmeisesti maskin tai kasvosuojuksen käyttöä koskeva säännös olisi sinänsä ollut käsitakseni mukaan mahdollista sisällyttää myös esimerkiksi tartuntatautilakiin.

13. Perustuslain 23.1 §:n kannalta tarkasteltavien perusoikeuspoikkeusten tulee tilapäisyyden lisäksi olla välttämättömiä ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

14. Esitetyt poikkeukset ovat määräaikaisia ja siten tilapäisiä. Käsillä oleva määräaika on mielestäni linjassa saman pandemian yhteydessä aikaisemmin omaksuttujen perustuslain 23 §:ään suoraan tai valmiuslain soveltamiseen liittyvien toimivaltuuksien soveltamisen kanssa. Ainakin voidaan sanoa, että määräaika on samassa mittakaavassa. Laki olisi voimassa 14.5.2021. Havaintojeni mukaan esityksessä ei esitetä juurikaan perusteluja tälle määräajalle, minkä johdosta lain tätä määräaika sinänsä on vaikea arvioida miltään kannalta. Määräaikaisuutta on myös ehdotetun lain sisällä sikäli, että ehdotetun lain 2.2 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston asetus, joilla laissa säädetty liikkumiskielto tulee voimaan tietyissä kunnissa ja alueilla, voidaan niin ikään antaa määräajaksi, enintään 21 vuorokaudeksi ja sen voimassaoloaika voidaan jatkaa enintään 21 vuorokautta kerrallaan. Ilmeisesti siinäkin tapauksessa, että laki hyväksyttäisiin, sen voimassaoloajan puitteissa ei olisi ajallisia edellytyksiä antaa toista 21 vuorokautta voimassa olevaa asetusta. Kyseistä 21 päivän määräaika on perusteltu esityksessä jonkin verran. Laki itsessään on siis määräaikainen ja sen sisällä oleva asetuksenantovaltuus niin ikään on määräaikainen, millä on merkitystä liikkumiskielton oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta. Vaikka lain voimassaoloaika on lyhyt ja poikkeus on siten tilapäinen, poikkeukset perusoikeuksista ovat erittäin merkittäviä. Määräajan oikeasuhtaisuuden arviointi edellyttäisi perusteluja myös lain

kokonaisvoimassaoloajalle. Esimerkiksi 21 vuorokauden aikaa on voitu perustella perheiden lähipiiri-perustaisten tartuntaketjujen katkaisemisella, olkoonkin, että niissä tilanteissa käsittääkseni ihmisten vapauden rajoituksen tulisi perustua tartuntatautilain mukaisiin rajoitustoimiin, eikä käsillä olevaan esitykseen. Ehdotettuun sääntelyyn sisältyvät vielä nimenomaiset säännöksen liikkumiskiellon purkamisesta siten, että jos edellytykset eivät enää täyty, valtioneuvoston on lain 4 §:n mukaan viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin lain nojalla annettujen säännösten kumoamiseksi.

15. Perustuslain 23 §:n tarkoittama välttämättömyys edellyttää, että lain hyväksyttäviä tavoitteita ei voida saavuttaa perusoikeuksiin vähemmän puuttuvien keinoin. Lisäksi lainsäädäntökäytännössä on aiheellisesti korostettu perustuslain 23 §:n soveltamisen poikkeuksellisuutta. Perustuslain 23 §:stä ilmevä ja muun muassa valmiuslain 4.2 §:ssa esitetyn periaatteen mukaan viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ovat poikkeusoloissakin ensisijaisia. Huomionarvoista on, että esimerkiksi valmiuslain 4 §:n periaatteisiin kuuluu myös se, että toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Lisäksi on painotettava, että poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista (PeVL 7/2020 vp ja sittemmin esim. PeVL 14/2020 vp). Yleisiin rajoitusedellytyksiin kuluvat vaatimukset lailla säätämisestä; lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta; rajoituksen hyväksyttävyydestä; rajoituksen suhteellisuudesta; perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta; oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

16. Hallituksen esityksessä välttämättömyysvaatimuksen katsotaan täyttyvän sinänsä. Suomessa joillakin alueilla ajankohtainen covid-19-taudin epidemiologien tilanne on vaikea ja tauti leviää hallituksen esityksestä saatavan selvityksen mukaan paikoin jo kontrolloimattomasti. Tartuntataudin leviämisen kannalta ihmisten välisten kontaktien rajoittaminen on luonnollisesti tarpeellista. Kun ihmisten sosiaalisten kontaktien määrää pyritään rajoittamaan, tartuntataudin leviäminen ainakin hidastuu. Tällä hetkellä virus leviää Suomessa nopeasti. Välttämättömyysarviointi on erittäin haasteellista, koska tieto epidemiasta ja sen mekanismeista on koko ajan täydentyvää ja tilanteeseen epäilemättä vaikuttavat useat eri toimenpiteet ja niiden yhteisvaikutus. Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että terveydenhuollon asiantuntijaviranomaisen arvion mukaan nyt ehdotetun liikkumiskiellon avulla niin sanottu tehollinen lisääntymisluku (R) vähenee noin 25 prosenttia. Havaintojeni mukaan tälle arviolle, joka lisäksi vaikuttaa olevan primääristi muu kuin epidemiologinen, ei kuitenkaan esitetä yksiselitteisiä perusteluja esityksessä. Arviointitilanne on sikäli ongelmallinen, koska nimenomaan esitetyjen toimenpiteiden tehokkuudella tarkoitukseen nähden on merkitystä myös näin laajamittaisten perusoikeuspoikkeuksien välttämättömyyden arvioimiseksi. Hallituksen esityksessä esitetyn selvityksen perusteella ehdotetun jyrkän liikkumiskiellon tehokkuus tässä muodossa jää epäselväksi ja siten myös sen välttämättömyys vaikeasti arvioitavaksi. Perustuslain 23 §:ssä asetetun välttämättömyysvaatimuksen täyttymisen arvioimisen kannalta pitää kyetä selvittämään, ovatko tähänastiset koronaviruksen leviämistä rajoittamaan pyrkivät toimenpiteet osoittautumassa riittämättömiksi puuttumaan tartuntojen leviämiseen väestössä sekä miten ja missä määrin uudet rajoitustoimet voisivat olla aikaisempiin nähden tehokkaampia ja mitä niillä saavutettaisiin (PeVL 7/2020 vp, s. 2).

17. Vertailun vuoksi on todettava, että Euroopassa on ollut useissa maissa ajankohtaisen kriisin yhteydessä otettu käyttöön jonkinasteisia rajoituksia myös liikkumiseen. Vertailu on kuitenkin erittäin vaikeaa, koska niiden toteutusmuodot poikkeavat huomattavasti toistaan. Myös Suomessa on ollut

ajankohtaisen pandemian aikana kaikkia koskenut liikkumisrajoitus Uuttamaata koskien. Taustaksi ajankohtaiseen esitykseen on kuitenkin todettava, että Suomen tavanomaisessa viiteryhmässä eli Pohjoismaissa, joissa asumisen olosuhteet ja yhteiskunnat yleisesti ottaen jakavat paljon samoja piirteitä, ei käsittäkseni ole ollut käytössä nyt esitetyt kaltaisia erittäin jyrkkiä liikkumiskieltoja, vaikka monissa muissa Pohjoismaissa pandemiatilanne on ollut Suomea pahempikin.

18. Ehdotuksen hyväksyttävyyden osalta on todettavissa, että lakiehdotuksen taustalla on painavia perusoikeuksiin kiinnittyviä perusteita. Aikaisemmin perustuslakivaliokunta on ajankohtaiseen covid-19-pandemiaan liittyen katsonut, että terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7.1 §:n julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään ja turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveystalvet sekä edistää väestön terveyttä perustuslain 19.3 §:n mukaisesti. Tämän on katsottu mahdollistavan poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (esim. PeVM 2/2020 vp). Terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttämisen lisäksi tällä esityksellä tämän lisäksi tarkoituksena on suojata väestöä rajoittamalla ihmisten lähikontaktteja ja siten pyrkiä estämään yleisvaarallisen covid-19 -tartuntataudin leviäminen väestössä. Tällä on kytkös samoihin painaviin perusteisiin. Tällaisten perusteiden on katsottu oikeuttavan poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (ks. myös PeVM 2/2020 vp).

19. Käsillä oleva ehdotus on rakennettu siten, että lain 2.1 §:ään sisältyy lähtökohtainen jyrkkä liikkumiskielto.

Henkilön liikkuminen ja oleskelu muualla kuin hänen kotikunnassaan olevassa asuinpaikassa taikka muussa siihen rinnastuvassa asuinpaikassa on kielletty niiden kuntien alueilla, joilla kielto on välttämätön vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Kielto koskee poistumista asuinpaikalla olevan kiinteistön suljetusta tai rajatusta pihapiiristä.

Tiukan sääntelyn muodossa laissa on kielto liikkua asuinpaikastaan. Ihminen määrätään siinä liikkumiskieltoon asuinpaikastaan, ja lähtökohtana on pysyminen asuinpaikan pihapiirissä, täysin riippumatta siitä, minkä tyyppisessä asuinpaikassa ihminen on liikkumiskielto kuntien tiheään asutuista kaupunkikeskustoista samojen kuntien harvaan rakennettuihin alueisiin.

20. Kyseinen lain 2.1 §:n säännös näyttää koskevan liikkumiskielto kuntien asukkaita, mutta lain 3.2 §:n perusteella kielto koskee myös kyseisten kuntien ulkopuolella asuvia ihmisiä, vaikka lain 3.2 §:n mukaan siinä on tarkoitus säätää liikkumiskiellon poikkeuksista. On ongelmallista, että kaikkia ihmisiä koskeva kielto ilmenee tällä tavalla ikään kuin välillisesti liikkumiskiellon poikkeuksia koskevasta sääntelystä. Liikkumiskiellon ei pitäisi tällä tavalla jättää epäselväksi, keihin kaikkiin se kohdistuu, vaan kiellon adressaattien tulisi mielestäni ilmetä laista yksiselitteisesti. Ymmärrykseni mukaan liikkumiskielto koskee myös liikkumiskielto kuntien/-alueiden ulkopuolisia ihmisiä niin, että he voisivat tulla sääntelyn perusteella vain 3.2 §:n mukaisen välttämättömyyskriteerin täytyessä.

21. Muun muassa tämä osoittaa, että laissa asetettua tiukkaa liikkumiskieltoa on yleisemminkin tarkoitus tarkastella siihen tehtyjen poikkeusten kautta. Ehdotetussa laissa liikkumisrajoitukseksi kutsuttu liikkumiskiellon alaan tehdään poikkeukset 3.2 §:ssä. Lakiehdotus on muotoitu niin, että poikkeuksia on mahdollista soveltaa, jos liikkumisen syy on lisäksi välttämätön. Poikkeukset olennaisella

tavalla voivat pehmentää jyrkkää kieltoa. Käsillä on kuitenkin erittäin tulkinnanvarainen luettelo erilaisista toiminnosta, joita voidaan suorittaa liikkumiskiellon estämättä. Lain 3.2 §:ssä on lueteltu niitä tarkoituseriä, joiden vuoksi ihminen voi liikkumiskiellon estämättä liikkua erilaisille asioilleen ja erilaisissa tehtävissä. Sääntely on laissa ja myös säännöksen perustelujen perusteella arvioituna erittäin tulkinnanvarainen kokonaisuus erilaisia, osin kasuistisesti lueteltuja liikkumisen tarkoituseriä, joista lainkuuliaisienkin ihmisen olisi suhteellisen hankala saada selkoa. Niihin kaikkiin liittyy lisäksi välttämättömyysvaatimus, joka lisää tarkoituserien arvioinnin hankaluutta, koska subjektiiviseen välttämättömyysarviointiin kohdistuvan objektiivisen arvioinnin tekeminen on hankalaa. Osassa ehdotuksia hallituksen esityksen perusteluissa laajennetaan olennaisesti laissa olevan säännöksen tarkoittamaa tarkoituseriä. Osassa poikkeusten perusteluja puolestaan ilmenee, kuinka mielivaltaiseen liikkumiskiellon poikkeusten tarkoituserien sisällyttäminen ehdotukseen on perustunut. Sääntelytapa voisi sopia ohjeistukseen, mutta laissa, ja vieläpä poikkeusoloja koskevassa laissa, johon sisältyy lisäksi rikosoikeudellisten seuraamusten uhka, se vaikuttaa kestävämmältä, koska kysymys on myös perusoikeuspoikkeusten alasta. Kun kielto on muotoiltu niin jyrkäksi kuin ehdotuksessa on tehty, syntyy väistämättä tarve säännellä lukemattomista poikkeuksista. Ehdotetut poikkeukset ovat erittäin epäselviä ja tulkinnanvaraisia. Myös tavanomaisin vastakohtaispäätelmin tulkitseminen johtaa erikoisiin lopputuloksiin. Tarkoitettavat poikkeukset ovat aivan oikeutettuja sinänsä ja palautuvat usein perusoikeuksiin mutta ilmeisesti nämä nyt lakiehdotukseen sisällytetyt eivät lopulta olisi kuitenkaan riittäviä ja lukemattomat poikkeukset puolestaan tekevät lain soveltamisesta erittäin hankalaa ja johtaa erikoisiin rajanvetoihin itsessään ja eritoten välttämättömyysvaatimuksen johdosta ja lopulta vaikuttavat niin, että kokonaisuudesta tulee lainsäädäntönä tarkoitukseensa sopimatonta ja epätasallista. Arvioni mukaan tarkistustarpeet ehdotetussa sääntelyssä ovat syvällekäyviä. Tämä johtuu siitä, että perusoikeuspoikkeusten pitäisi ilmetä laista ja lain täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle asetettavat vaatimukset edellyttäisivät yleisesti ja etenkin siitä syystä, että sääntelyyn ehdotetaan myös rikosoikeudellista sanktiota, tietoa siitä, mikä perusoikeuspoikkeuksen ala lopulta on.

22. Liikkumiskiello ja sen poikkeukset on muotoiltu ja sisällytetty lakiehdotukseen niin, että ne vaikutukset koskettavat ihmisiä epätasa-arvoisesti (yksiasuvat, lapset, nuoret, perheelliset, kiinteistöjä omistavat jne). Ihmiset ovat sääntelyn perusteella lähtökohtaisesti esimerkiksi hyvin eri asemassa sen perusteella, millaiset perhe- ja läheissuhteet heillä on, mitä voidaan syystä pitää ongelmallisena. Sääntely esimerkiksi asettaa välttämättömyysvaatimuksen taakse liikkumisen asuinpaikasta vakiintuneen parisuhteen taikka muun siihen rinnastuvan merkitykseltään painavan syyn vuoksi. Oma lukunsa sinänsä on se, miten vakiintunut parisuhde ylipäätään määriteltäisiin ja millä tavoin kenenkään ylipäätään on asianmukaista edellyttää antavan selvityksenä viranomaisille tällaisessa yhteydessä parisuhteistaan. Useat muut poikkeukset ovat soveltamisen osalta niin ikään hankalia ja eriarvoistavia. Muutenkin ihmisten henkilökohtainen elämäntilanne ja muut olosuhteet vaikuttavat merkittävästi siihen, missä määrin he potentiaalisestikaan ovat liikkumiskiellon rajoittamia, koska ihmisille tarjoutuu epätasaisesti mahdollisuuksia poikkeuksiin.

23. Liikkumiskiellon poikkeuksia pääsääntöisesti koskevan välttämättömyysvaatimuksen ulkopuolella on paluu kotipaikkaan sekä liikkuminen maasta poistumiseksi ja maahan saapumiseksi. Näiden lisäksi sallittua on vuonna 2008 ja sen jälkeen syntyneen lapsen ulkoilu ja leikkiminen ulkona yhdessä muiden lasten kanssa. Samoin kaikille sallittua on virkistäytymis- tai kuntoilutarkoituksessa tapahtuva ulkoilu samaan talouteen kuuluvien tai enintään kahden muun henkilön kanssa ja kotieläimen ulkoiluttaminen, jos se voi tapahtua riittävää etäisyyttä muihin henkilöihin pitäen ja tapahtuu alueella, jossa on voimassa 2 §:n 1 momentissa tarkoitettu kielto. Liikkuminen on siis viimeksi mainitussa tarkoituk-

nessa ylipäättään sallittua liikkumiskieltoalueella muttei sen ulkopuolella. Tämä koskee liikkumiskieltoaluetunnassa asuvia ja sanamuodon perusteella myös sen ulkopuolella asuvia. Liikkumiskieltoaluetunnassa/-alueella asuvan ei kuitenkaan ole mahdollista liikkua muilla alueilla näissä tarkoituksissa.

24. Ehdotettu liikkumiskielto poikkeuksineen vaikuttaa hyvin eri tavalla erilaisiin elinkeinoihin. Suoraan mitään tiettyä elinkeinoa rajoittamatta sääntely suoraan heijastuu moniin erikoisliikkeisiin niin, että niiden toiminta käytännössä hankaloituu huomattavasti tai tulee mahdottomaksi, koska lakia noudattavien asiakkaiden ei olisi mahdollista ainakaan fyysisesti tulla liikkeisiin. Erityisesti tämä koskee monia erikoistuotteita myyviä liikkeitä ja palveluliiketoimintaa. Myös elinkeinoihin liittyvät vaikutukset kohdentuvat epätasaisesti. Vaikka nimenomaisesti erikoisliikkeessä myynnissä olevan tuotteen hankkiminen on välttämättömyysvaatimuksen takana, samaa tuotetta voidaan tarjota kaupan suurissa liikkeissä, joissa on myynnissä useita artikkeleita esimerkiksi elintarvikkeiden lisäksi. Tämä korostaa edelleen tarvetta monin tavoin pyrkiä lieventämään liikkumiskiellon vaikutuksia elinkeinonharjoittajille.

25. Mainitsemani seikat (kohdat 18-24) vaikuttavat sääntelyn hyväksyttävyyden ja välttämättömyyden mutta myös oikeasuhtaisuuden arviointiin. Mielestäni erityisesti sääntelyn täsmällisyyteen liittyvät huomautukset ovat osoituksena ehdotetun sääntelyn ongelmallisuudesta myös sikäli, että perusoikeuspoikeus jäisi laissa epätäsmällisesti säädetyiksi. Poikkeusololainsäädännöltä ei kaikissa suhteissa tarvinne edellyttää täysin samaa tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, mutta rikosoikeudellisesta legaliteettiperiaatteesta ei voida joustaa poikkeusoloissakaan.

26. Omalta osaltaan sääntelyn arvioimiseen vaikuttavat viitteet – ja myös julkisuudessa valtioneuvoston puolelta esitetyt käsitykset – siitä, että sääntelyn koko kärki ei niinkään edes ole liikkumisen rajoittamisessa vaan muutamien hankalana tartuntojen kannalta pidettyjen kokoontumisten sääntelyssä. Tartuntojen kannalta ongelmallisia kokoontumisia on ollut yksityisissä tiloissa, kodeissa ja erilaisten julkisten tilojen liepeillä. Jos tällaiset kokoontumiset ovat ongelmana, rajoitustoimet pitäisi kohdistaa niihin eikä kaikkien ihmisten ihmisiä perusoikeuksiin vaikuttavana koko yhteiskuntaan potentiaalisesti vaikuttava merkittävänä perusoikeuspoikkeuksena.

27. Ehdotettuun lakiin sisältyy perusoikeuspoikkeuksia merkitsevä liikkumiskielto poikkeuksineen. Kiellon käyttöönotto jää riippuvaiseksi valtioneuvoston lain nojalla antamasta asetuksesta. Ensinnäkin liikkuminen ja oleskelu on kielletty ehdotuksen 2.1 §:n perusteella alueilla, joilla ”kielto on välttämättömän vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi”. Ehdotuksen 2.2 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään kunnista sekä niiden muodostamista alueista siltä osin kuin alueet muodostuvat useammasta kuin yhdestä kunnasta. Ehdotuksen 2.3 §:n mukaan 2 momentin ”alueiden määrittelyssä on otettava huomioon: 1) virustartuntojen ilmaantuvuus ja tartuntojen kehityssuunta alueella; 2) tartunnanlähteiden selvittämisen onnistuminen alueella; 3) alueellinen ennuste sairaala- ja tehohoidon tulevasta tarpeesta; 4) kunnan väestötiheys ja asema jonkin asiointi- ja työssäkäyntialueen osana. (Ilmeisesti 2.3 §:n termin ”alueiden” pitäisikin ilmeisesti tarkoittaa sekä kuntia että alueita ehdotuksen terminologiassa, koska tässä kohden esitöitä puhutaan alueiden lisäksi myös kunnista.) Mielestäni laki jättää hyvin avoimeksi sen, millä perusteella tarkkaan ottaen kyseiset kunnat ja alueet lain nojalla otetaan asetukseen. Ehdotuksen 2.1 § edellyttää, että kiellon on oltava välttämättömän tartuntataudin leviämisen estämiseksi ja 2.3 § edellyttää sanamuotonsa mukaan alueiden määrittämisessä neljän laajan ja tulkinanvaraisen kriteerin huomioon ottamista. Myöskään perusteluissa ei avata kyseisiä seikkoja miten-

kään. Tässä yhteydessä mainitaan, että asiaan tulisi liittyä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen arvio. Muutoin lain kriteerit jäävät täsmentymättömiksi myös esitöiden perusteella. En pidä tätä asianmukaisena perusoikeuspoikkeusten merkittävyyteen nähden, koska tällä asetuksella käytännössä operationalisoidaan erittäin merkittävä liikkumiskielto. Katsonkin, että valtioneuvostolle laissa annetun valtuutuksen käytön kriteerejä tulisi laissa vielä huomattavasti täsmentää niin, että säädetään millä edellytyksillä kunta voidaan ottaa kyseiseen asetukseen, jotta voidaan tarkemmin säännellä ja arvioida asetuksenantovallan käyttöä. Itse valtioneuvoston asetushan tulisi sisältämään vain maininnat niistä kunnista ja niiden mahdollisesti muodostamista alueista, joissa eduskunnan säätämä kielto tulee voimaan.

28. Siltä osin kuin ehdotuksen 2.4 §:ään sisältyy kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttöön velvoittava säännös, minulla ei ole sinänsä huomautettavaa. Kiinnitän huomiota siihen, että ei ole yksiselitteistä, mikä on lain tarkoittama maski tai hengityssuojain. Kuten perusteluistakin ilmenee, niitä on hyvin monenlaisia. Lisäksi kiinnitän huomiota siihen, että käyttövelvollisuus ei säännöksen mukaan rajoitu vain julkisiin tiloihin.

29. Ehdotuksen 5 §:ssä on säännöksiä lain noudattamisen valvonnasta. Valvonta on rajattu poliisin tehtäväksi. Ehdotuksen tehokas valvonta edellyttäisi huomattavia resursseja. Lisäksi kaikki kiellon epätasällisyyteen liittyvät seikat heijastuisivat poliisin valvontatehtävän vaikeuteen ja johtaisivat valvonnan tehostomuuteen. Valvontatehtävän toteuttamisen tulisikin olla jo lähtökohtaisesti lähinnä ihmisiä opastavaa ja kannustavaa. Valvontaan olisi omiaan vaikuttamaan myös inkriminaatiokiello, koska tiedusteltaessa esimerkiksi ihmisten liikkumisen välttämättömyyden perusteita tai liikkumisen aiheita ylipäättään ihmisillä ei ole velvollisuutta vaikuttaa oman syyllisyytensä selvittämiseen. Koska sääntelyyn soveltamiseen liittyy huomattavasti tulkinnanvaraisuutta muun muassa liikkumisen poikkeusten välttämättömyyden selvittämisessä olisi asianmukaista sisällyttää myös tähän lakiin säännös siitä, että ihmisellä on aina oikeus jatkaa liikkumistaan suunnittelemaansa kohteeseen poliisin puuttumisesta huolimatta eikä poliisi saisi estää tällaisen matkan jatkamista. Osaltaan koko sääntelyn ongelmallisuutta ilmentää ehdotuksen 5.3 §:ään sisällytetty poliisin toimivalta siinä tapauksessa, että liikkumisrajoitusta ei noudateta määrätä väkijoukko hajaantumaan tai siirtymään. Tämä ei mitenkään ole tyyppillinen liikkumisrajoituksen valvontaan liittyvä toimivalta, vaan lähinnä järjestyslainpitoon liittyvä toimivaltuus.

30. Ehdotuksen rikosoikeudelliseen legaliteettiperiaatteeseen ym. rikosoikeudelliset aspektit jäävä tässä arvioimatta; sellaisia ehdotukseen liittyy joka tapauksessa. Ne liittyvät muun muassa jo edellä esiin tulleisiin seikkoihin poikkeusten tulkinnanvaraisuudesta ja liikkumisen välttämättömyydestä. Kokonaisuudessaan sääntelyn soveltaminen johtaa sellaiseen tapauskohtaisuuteen, että sallitun ja kielletyn raja on samalla ennakoimaton, mikä on rikosoikeuden kannalta ongelmallista. Rikosoikeudellisen oikeasuhtaisuuden kannalta on niin ikään ongelmallista, että esimerkiksi rangaistussääntelyt ovat laajoja ja syyksiluettavuudeltaan määrittelemättömiä.

31. Minulla ei ole lisättävää siihen, mitä hallituksen esityksessä on lisäksi esitetty perusoikeuspoikkeuksista Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Huomautan kuitenkin, että rikosoikeudellisesta legaliteettiperiaatteesta ei voida poiketa poikkeusoloissakaan.

32. Kokonaisuutena arvioiden katson, että vaikka tämänkaltainen sääntely voidaankin perustaa perustuslain 23 §:ään, ehdotettuun lakiin tulisi tehdä huomattavia muutoksia. Korjaustarpeet ovat siinä

määrin siinä määrin huomattavia, että on myös arvioitava, ovatko ne asiamukaisesti täytettävissä eduskuntakäsittelyn kestäessä.