

## Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta**

**Hallintovaliokunnalle**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta (HE 39/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- alivaltiosihteeri Timo Lankinen, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Sanna Helopuro, valtioneuvoston kanslia
- johtaja Mika Salminen, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- kansliapäällikkö Matti Marttunen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Mikael Hidén
- professori Lasse Lehtonen
- professori Sakari Melander
- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
- Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- professori Kaarlo Tuori

## Valiokunnan lausunto PeVL 12/2021 vp

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja olemaan voimassa 14.5.2021 asti.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin tarkastellaan useiden perustuslain säännösten ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Esitys annetaan perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Arvion lähtökohdat*

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi perustuslaissa turvatun liikkumisvapauden väliaikaisesta rajoittamisesta väestön suojaamiseksi covid-19-epidemian leviämiseltä. Lailla voidaan rajoittaa tietyllä alueella 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. Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi velvollisuus käyttää niillä alueilla, joille on säädetty liikkumis- ja oleskelurajoituksia, suun ja nenän peittävää kasvomaskia tai hengityssuojainta sisätiloissa ja liikennevälineissä, joissa on muita kuin samaan talouteen kuuluvia henkilöitä.

(2) Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin lakia täydentävät säännökset alueellisesta ja ajallisesta soveltamisesta. Valtioneuvoston asetuksen antamisen yhteydessä arvioitaisiin, millä alueilla covid-19-epidemia ei ole enää torjuttavissa muilla toimenpiteillä. Liikkumisrajoitus koskisi vain alueita, joilla rajoituksen voimassaolo on välttämätöntä.

(3) Laki ehdotetaan säädettäväksi perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa. Perusoikeuksista voidaan perustuslain 23 §:n mukaan 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.

## Valiokunnan lausunto PeVL 12/2021 vp

(4) Perustuslain 23 §:ää on muutettu perustuslain osittaisuudistuksen yhteydessä. Muutoksella pyrittiin muun muassa laajentamaan pykälän sisältämää poikkeusolojen määritelmää. Määritelmä kattaa aseelliseen hyökkäykseen tai sen vakavaan uhkaan liittyvien tilanteiden lisäksi esimerkiksi sellaiset laajamittaiset luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet, jotka ovat kansakuntaa vakavasti uhkaavia (PeVM 9/2010 vp). Poikkeusolojen määritelmän laajentamisen perustuslakivaliokunta katsoi merkitsevän käytännössä sitä, että esimerkiksi erittäin vakavat luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet voivat oikeuttaa poikkeusololainsäädännön käyttöönoton (PeVM 9/2010 vp, s. 8—9).

(5) Perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut, että perustuslain 23 §:ssä säädetty edellytys kansakuntaa vakavasti uhkaavien poikkeusolojen olemassaolosta täyttyy koronapandemian johdosta edelleen (PeVL 11/2021 vp, kappale 2, PeVL 6/2021 vp, kappale 5). Hallituksen esityksessä esitettyjen tietojen ja muun saamansa selvityksen perusteella valiokunta toistaa arvionsa todeten edelleen poikkeusolojen käsilläolon. Arviossa merkityksellistä on erityisesti tautitapausten suuri määrä ja suuri ilmaantuvuus viime viikkojen aikana sekä muuntuneiden virustyyppien nopeampi leviäminen ja niiden vaikutus vakavampien tautimuotojen syntyyn. Lakiehdotuksen soveltaminen on asianmukaisesti myös sanonnallisesti sidottu poikkeusoloihin (ks. PeVL 7/2020 vp, s. 3).

(6) Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista säädettävien välttämättömien tilapäisten poikkeusten on oltava Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Säännös viittaa sekä poikkeamiseen liittyviin menettelyllisiin vaatimuksiin että sisällöllisiin rajoituksiin (HE 309/1993 vp, s. 77/I). Oikeudet, jotka kansainvälisoikeudellisesti ovat poikkeamismahdollisuuksien ulottumattomissa, saavat perustuslain mukaan vastaavan suojan myös valtionsisäisesti (HE 309/1993 vp, s. 77/I).

(7) Perustuslain 23 §:n mukaisia tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Perustuslakivaliokunnan mukaan asetusten tällainen eduskuntakäsittely on toteutettavissa esimerkiksi samaan tapaan kuin valmiuslain nojalla annettujen asetusten (PeVL 7/2020 vp, PeVM 10/2020 vp). Perustuslakivaliokunta arvioi siten ehdotetun 2 §:n 2 momentin nojalla annettavia asetuksia erikseen.

### *Yleisarvio sääntelystä*

(8) Ehdotettu sääntely merkitsee syvälle käyvää poikkeusta useisiin perusoikeuksiin. Myös esityksen säätämisperusteluissa kiinnitetään huomiota siihen, että kyse on tilapäisestä laajasta ja syvästä perusoikeuksien kokonaisuuteen puuttumisesta (s. 70). Säätämisperusteluissa (s. 74—79) esitetyn arvion mukaan ehdotetuilla liikkumisrajoituksilla olisi ainakin koontumisvapauteen, yksityis- ja perhe-elämän suojaan, elinkeinovapauteen, uskonnonvapauteen ja sivistyksellisiin oikeuksiin kohdistuvia vaikutuksia.

(9) Sääntelyn olennaisin vaikutus kohdistuu perustuslakivaliokunnan mielestä liikkumisvapauteen. Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Perustuslain 9 §:n 1 mo-

## Valiokunnan lausunto PeVL 12/2021 vp

mentti kattaa valiokunnan mukaan oikeuden liikkua maassa paikkakunnalta toiselle ja yksittäisen paikkakunnan sisällä (PeVM 8/2020 vp).

(10) Perustuslain 9 §:n 1 momentissa säädetyn liikkumisvapauden kannalta merkityksellisiä ovat esimerkiksi säännökset maa- tai vesialueita taikka ilmatilaa koskevista liikkumiskielloista ja -rajoituksista (PeVL 32/2009 vp, s. 3, PeVL 51/2006 vp, s. 6—7, PeVL 48/2005 vp, s. 4—5, PeVL 49/2002 vp, PeVL 21/2000 vp, s. 2, PeVL 21/1997 vp), toimivallasta eristää alue tai paikka (PeVL 62/2010 vp, s. 7) ja mahdollisuudesta määrätä poistumiskielto taikka toimivallasta poistaa joku jostakin paikasta tai alueelta (PeVL 43/2010 vp, s. 3—4, PeVL 30/2010 vp, s. 4, PeVL 5/2006 vp, s. 6, PeVL 11/2005 vp, s. 7).

(11) Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan jokaisella, joka on laillisesti jonkin valtion alueella, on oikeus liikkumisvapauteen tällä alueella ja vapaus valita asuinpaikkansa. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (KP-sopimus) on liikkumisvapautta koskeva määräys. Sopimuksen 12 artiklan mukaan jokaisella laillisesti valtion alueella olevalla on oikeus liikkua siellä vapaasti ja valita vapaasti asuinpaikkansa.

(12) Liikkumisvapautta turvaavat KP-sopimuksen artiklat ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artikla sisältävät erillisen rajoituslausekkeen, jossa nimenomaisesti mainitaan muiden oikeuksien suojelun ohella terveyden suojelu rajoitusperusteena. Sopimuksiin sisältyvät myös artiklat oikeudesta poiketa sopimuksissa suojatuista oikeuksista hätätilan aikana. Poikkeamismahdollisuus ei kuitenkaan ulotu kaikissa oloissa ehdottomiin, loukkaamattomiin oikeuksiin, kuten oikeuteen elämään ja tiettyihin syrjintäkieltoihin.

(13) Hallituksen esityksen mukaan käsiteltävänä oleva lakiesitys ei anna aiheutta ilmoituksen antamiseen Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston pääsihteereille KP-sopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoitteista poikkeamisesta. Säättämisyjärjestysperusteluissa (s. 81) viitataan siihen, että perustuslain 23 §:ssä ei ilmoitusta nimenomaisesti edellytetä. Kannan tueksi esitetään myös, että useimmat ihmisoikeussopimukseen liittyneet valtiot eivät ole notifioineet pandemia-ajan sulkutoimenpiteitä, jotka ovat kohdistuneet esimerkiksi liikkumis- ja kokoontumisvapauteen tai henkilökohtaiseen vapauteen. Ilmoituksen tekeminen kuuluu sinänsä valtioneuvoston toimivaltaan.

(14) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että Suomen oikeustila on esitettyihin verrokkimaihin nähden erityinen. Perustuslain 23 §:n sanamuoto on kirjoitettu ihmisoikeussopimusten hätätilamääräysten ja ihmisoikeussopimuksissa omaksutun rajoitusten ja poikkeusten eron mukaiseksi. Ihmisoikeussopimusten systematiikan mukaan poikkeus ("derogation") edellyttää lähtökohtaisesti ilmoituksen tekemistä. Valtioneuvoston on syytä edelleen arvioida ilmoituksen tekemättä jättämiselle osoitettavissa olevia perusteluita.

(15) Sääntelyn kannalta merkityksellisiä ovat myös lapsen oikeuksien yleissopimuksen liikkumisvapautta turvaavat artiklat (ks. erityisesti 9—11 ja 22 artikla) ja vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (vammaisyleissopimus) liikkumisvapautta turvaavat artiklat

## Valiokunnan lausunto PeVL 12/2021 vp

(ks. erit. 9 artikla esteettömyydestä ja saavutettavuudesta ja 18 artikla liikkumisen ja kansalaisuuden vapaudesta).

(16) Perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus liikkua maassa merkitsee oikeutta liikkua yhdenvertaisesti ilman syrjintää. Sääntelyä on siten tarvittaessa arvioitava perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen lisäksi edellä mainittuihin ihmisoikeusvelvoitteisiin sisältyvien syrjinnän kieltojen kannalta. YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimuksen 26 artiklaan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen kahdenteentoista pöytäkirjaan ja vammaisyleissopimuksen 5 artiklaan sisältyy säännöksiä yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kiello sisältyvät myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklaan.

(17) Perustuslakivaliokunnan mukaan oikeus liikkua vapaasti paikasta toiseen on ihmisyksilön itsemääräämisoikeuden tärkeä osatekijä (PeVM 8/2020 vp). Valtiosäntö turvaa perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Yksilön oikeuksien ja vapauksien turvaamista koskevan maininnan piiriin kuuluu myös monien muiden oikeuksien käytön perustana oleva yksilön itsemääräämisoikeus eli vapaus määrätä itsestään ja toimistaan (HE 309/1993 vp, s. 42/I). Perustuslain 1 §:n 2 momentin säännös ilmaisee perustuslain keskeisen arvoperustan, ja se tulee ottaa huomioon perustuslain muita säännöksiä tulkittaessa (HE 1/1998 vp, s. 73/I). Valiokunnan käytännössä itsemääräämisoikeuden on katsottu kiinnittyvän useisiin perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta sekä perustuslain 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta (ks. PeVL 4/2021 vp, kappaleet 15–17, PeVL 48/2014 vp, s. 2/II).

(18) Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan (HE 309/1993 vp, s. 46/II, ks. myös PeVL 26/2004 vp, s. 2/II).

(19) Lakiehdotuksen mukainen velvollisuus kasvomaskin käyttöön rinnastuu osin henkilön pukeutumista koskevaan sääntelyyn. Valiokunnan käytännön mukaan henkilön pukeutumista koskevaa sääntelyä voidaan arvioida perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatun henkilökohtaisen vapauden kannalta. Esimerkiksi nyt ehdotettuun nähden sinänsä käännteinen ja päämääriltään olennaisesti poikkeava naamiointikielto rajoittaa valiokunnan mukaan yksilön tahdonvapautta ja itsemääräämisoikeutta, vapautta pukeutua haluamallaan tavalla (PeVL 26/2004 vp, s. 2/II). Valiokunnan mielestä siten myös ehdotettu velvollisuus kasvomaskin käyttöön on merkityksellinen henkilökohtaisen vapauden kannalta.

(20) Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Yksityiselämän käsite voidaan ymmärtää henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yleiskäsitteeksi. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Siihen kuuluu muun muassa yksilön oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan (HE 309/1993 vp, s. 52–53). Myös oikeus yksityisyyteen toteuttaa siten henkilön itsemääräämisoikeutta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 12/2021 vp

(21) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettuja rajoituksia liikkumisvapauteen voidaan pitää erittäin olennaisena puuttumisena myös muihin perusoikeuksiin. Valiokunnan mielestä puuttumisen merkityksellisyyttä korostaa esillä ollut tarve pyytää virka-apua valvonnan toteuttamiseksi sotilaallisesti järjestäytyneiltä puolustusvoimilta (ks. myös PeVM 8/2020 vp ja PeVM 11/2020 vp), vaikka hallituksen esityksessä (s. 51) esitetäänkin arvio, jonka mukaan ehdotettujen liikkumisrajoitusten valvontaa ei käytännössä voitaisi toteuttaa merkittävässä määrin puolustusvoimien virka-apuna, sillä poliisin toimivaltuuksia vaaditaan sen selvittämiseksi, onko yksittäisillä henkilöillä oikeus liikkua vai ei.

(22) Lakiehdotuksen 1 §:n tarkoituksena on suojata väestöä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavalta hyvin laajalle levinneeltä vaaralliselta tartuntataudilta rajoittamalla tilapäisesti ihmisten fyysisiä lähikontakteja ja siten pyrkiä estämään yleisvaarallisen covid-19-tartuntataudin leviäminen. Tarkoituksena on myös turvata terveydenhuollon kantokyky. Hallituksen esityksen mukaan rajoitusten tavoitteena on siten turvata perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla julkisen vallan toimesta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu jokaisen oikeus elämään sekä perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä (HE s. 86).

(23) Perustuslakivaliokunnan mukaan väestön terveyden ja ihmisten elämän suojeleminen on epäilemättä perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Valiokunnan mukaan myös terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen nyt meneillään olevan koronavirusepidemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään ja turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti). Tällainen peruste oikeuttaa valiokunnan mukaan poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (ks. esim. PeVL 10/2021 vp, kappale 5 ja siinä viitatu mietinnöt).

(24) Perustuslain 23 §:stä ilmenevän ja muun muassa valmiuslain 4 §:n 2 momentissa esitetyn periaatteen mukaan viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ovat poikkeusoloissakin ensisijaisia. Poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee perustuslakivaliokunnan mukaan ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista (PeVL 14/2020 vp, s. 2, PeVL 7/2020 vp, s. 3). Valiokunnan mielestä jo edellä sanottu valossa on ilmeistä, että esityksessä ehdotettua liikkumisvapauteen sekä moniin muihinkin perus- ja ihmisoikeuksiin olennaisesti puuttuvaa sääntelyä liikkumisrajoituksista ei voitaisi säätää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa.

(25) Aikaisemmin perustuslain tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia koskevaa sääntelyä on vakiintuneesti sisällytetty etukäteen säädettävään, jossakin määrin yleisluonteisempaan ja erikseen kriisioloissa käyttöön otettavaan lainsäädäntöön, kuten valmiuslakiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 23 §:n sanamuoto ei kuitenkaan sinänsä estä nyt ehdotetun kaltaista menettelyä, jossa välttämättömästä puuttumisesta perusoikeuksiin säädetään poikkeusolojen vallitessa ja olemassa olevista poikkeusoloista koskevista laeista erillisesti. Valiokunta painottaa, että sanottu ei kuitenkaan puolla asialliselta sisällöltään poikkeusolojen toimivaltuuksien sijoittamista normaali-

## Valiokunnan lausunto PeVL 12/2021 vp

liolojen lainsäädäntöön (ks. myös PeVL 44/2020 vp, s. 4). Tällainen ratkaisu on valiokunnan mielestä omiaan hämärtämään normaaliolojen ja poikkeusolojen lainsäädännön eroa.

(26) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt 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 (ks. esim. PeVL 7/2020 vp). Valiokunta kiinnittää siten huomiota säätämisyjärjestysperusteluissa esitettyyn arviointiin säätää ehdotettavasta sääntelystä valmiuslain 118 §:n nojalla. Perustuslain 23 §:n nojalla annettava lakiehdotus mahdollistaa myös muut kuin vain valmiuslain 118 §:n mukaiset liikkumis- ja oleskelurajoitukset. Valiokunnalla ei ole huomauttamista sääntelyratkaisusta tältä osin.

(27) Perusoikeuksista perustuslain 23 §:n nojalla säädettävien poikkeuksien tulee olla välttämättömiä. Valiokunta on korostanut kuitenkin myös perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kiinnittyvien näkökohtien merkitystä myös perustuslain 23 §:n perusoikeuspoikkeuksien soveltamisalalla (ks. PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 4). Sääntelyn arvioinnissa on siten huomioitava myös perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset.

### *Perusoikeuspoikkeuksista säätäminen asetuksella*

(28) Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentissa määritellään liikkumiskieltojen alueelliseksi soveltamisalaksi niiden kuntien alueet, joilla kielto on välttämätön vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen kulkutaudin leviämisen estämiseksi. Soveltamisalan määrittely tämän yleisen kriteerin pohjalta jää valtioneuvoston asetuksella tehtäväksi. Lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentissa mainitaan yleisiä kriteerejä, jotka tulee ottaa huomioon kieltojen alueellista soveltamisalaa määritettäessä. Näitä ovat virustartunnan ilmaantuvuus ja tartuntojen kehityssuunta alueella, tartunnanlähteiden selvittämisen onnistuminen alueella, alueellinen ennuste sairaala- ja tehohoidon tulevasta tarpeesta sekä kunnan väestötiheys ja asema jonkin asiointi- ja työssäkäyntialueen osana.

(29) Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin lakia täydentävät säännökset alueellisesta ja ajallisesta soveltamisesta (ehdotuksen 2 §:n 2 mom.). Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyin ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella perustuslain säännöksen tarkoittamia poikkeuksia Perustuslakivaliokunnan mukaan lain soveltamisalan sääntelyä asetuksella ei voida pitää perustuslain 80 §:n ja säädösten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta lähtökohtaisesti täysin ongelmattomana (PeVL 14/2005 vp). Valiokunta on kuitenkin arvioinut, että muun muassa epidemiatilanteen mahdollinen nopeakin muuttuminen muodostaa sellaisen erityisen syyn, joka voi olla perusteena alueellisesta soveltamisalasta säätämiseksi valtioneuvoston asetuksella (PeVL 7/2020 vp).

(30) Hallituksen esityksen perusteluissa korostetaan valtioneuvoston asetuksenantovallan käyttöä koskevaa erillistä välttämättömyysarviointia. Myös perustuslakivaliokunta on korostanut täl-

## Valiokunnan lausunto PeVL 12/2021 vp

laisen arvion tarvetta (ks. esim. PeVM 3/2021 vp). Valiokunta pitää asetuksenantovaltuuteen sisällytettyjen kriteerien säädösperustaista huomioonottamista sinänsä perusteltuna. Asetuksenantovaltuudessa ei kuitenkaan määritellä, miten kriteerit on tarkoitus ottaa huomioon. Valiokunnan mielestä lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin asetuksenantovaltuutta on täydennettävä nimenomaisella maininnalla rajoitusten käyttöönoton välttämättömyydestä ja siinä säädettyjä edellytyksiä koskevan harkinnan suhteesta välttämättömyyteen. Tällainen täydentäminen on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Estettä ei kuitenkaan ole sille, että liikkumisrajoitusten soveltamisala määriteltäisiin jo laissa koskemaan esimerkiksi perusteluissa mainittuja kuntia.

(31) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan valmiuslain mukaisia käyttöönottoasetuksia pitänyt merkityksellisenä, että asetuksen muotoilu valtuuksien soveltamisesta on mahdollistava ("voidaan soveltaa") eivätkä toimivaltuudet siis tule automaattisesti ilman erillistä harkintaa sovellettaviksi. Valiokunta on tässä yhteydessä painottanut, että toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden, ja korostanut, että toimivaltuuksien käyttöperiaatteet rajoittavat sekä toimivaltuuksien käyttöönottoa että niiden käyttämistä poikkeusoloissa (ks. esim. PeVM 2/2021 vp, kappale 13, ks. myös PeVL 6/2009 vp, s. 4/I). Nyt arvioitavan lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin asetuksenantovaltuutta ei ole kirjoitettu mahdollistavaan muotoon. Valtuudesta välittyy kuva velvollisuudesta antaa asetus pykälässä säädettyjen edellytysten täytyessä. Valiokunnan mielestä mahdollistava muoto on tällaisessa sääntelyyhteydessä paremmin yhteensopiva välttämättömyysvaatimuksen kanssa. Valtuuden sanamuotoa on muutettava.

### *Tilapäisyys ja voimassaoloaika*

(32) Perustuslain 23 §:n mukaisten perusoikeuspoikkeuksien tulee olla tilapäisiä. Perustuslakivaliokunnan mukaan ei ole riittävää tarkastella perusoikeuspoikkeusten tilapäisyyttä vain sen muodollisen kriteerin perusteella, ettei laki ole toistaiseksi voimassa, vaan tilapäisyyttä on arvioitava myös asialliselta kannalta. Poikkeusolojen laatu ja laajuus vaikuttavat siihen, miten vaatimusta perusoikeuspoikkeusten väliaikaisuudesta tulkitaan (esim. PeVL 6/2021 vp, kappale 19 ja PeVL 14/2020 vp). Voimassaoloajalla on merkitystä myös sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta.

(33) Ehdotetun lain on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian ja olla voimassa 14.5.2021 asti. Liikkumis- ja oleskelukieltojen kestosta säädetään valtioneuvoston asetuksella enintään 21 vuorokauden ajaksi kerrallaan. Valtioneuvoston on myös lakiehdotuksen 4 §:n mukaan tarkoin seurattava, ovatko edellytykset edelleen voimassa. Jos edellytykset eivät enää täyty, on valtioneuvoston viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin lain nojalla annettavien säännösten kumoamiseksi tai muuttamiseksi. Esityksessä ei esitetä juurikaan perusteluja lain voimassaoloajalle, minkä johdosta lain tätä määräaika sinänsä on vaikea arvioida. Valiokunnan mielestä määräaika ei kuitenkaan ole vallitseva epidemiatilanne huomioiden ristiriidassa tilapäisyyden vaatimuksen kanssa, ja ehdotettua sääntelyä voidaan pitää tilapäisenä perustuslain 23 §:ssä tarkoitettulla tavalla.



## Valiokunnan lausunto PeVL 12/2021 vp

### *Liikkumisen rajoittamisen sääntelyn perusteet*

(34) Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan henkilön liikkuminen ja oleskelu muualla kuin hänen kotikunnassaan olevassa asuinpaikassa taikka muussa siihen rinnastuvassa asuinpaikassa on kielletty niiden kuntien alueilla, joilla kieltäminen on välttämätön. Kielto koskee poistumista asuinpaikalla olevan kiinteistön suljetusta tai rajatusta pihapiiristä. Perustuslakivaliokunnan mielestä lain nimikkeestä huolimatta kysymys ei siten ole liikkumisvapauden rajoittamisesta, vaan liikkumisen lähtökohtaisesta kieltämisestä.

(35) Perustuslakivaliokunnan mielestä valitun sääntelyratkaisun ongelmana on, että lähtökohtana on kaiken liikkumisen kieltäminen ja sallittu liikkuminen on säädetty erikseen poikkeuksena pääsäännöstä. Valiokunnan mielestä on selvää, että tällaisen kiellon on oltava sisällöltään yksiselitteinen. Valiokunnan mukaan sääntelyn selkeyteen on myös koronaepidemiaan liittyvän sääntelyn kohdalla syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskäytännössä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (PeVL 32/2020 vp, s. 2, ks. myös PeVL 45/2016 vp, s. 3, PeVL 41/2006 vp, s. 4/II). Ihmisten on voitava etukäteen selvittää, onko liikkuminen sallittua.

(36) Perustuslakivaliokunta pitää erittäin valitettavana, että sääntely on tähän nähden erittäin vaikeaselkoista ja tulkinnanvaraista, osin jopa virheellistä. Esimerkiksi lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin säännös vaikuttaisi koskevan liikkumiskiellon maantieteelliseen soveltamisalaan kuuluvien kuntien asukkaita, mutta lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin perusteella kieltäminen koskee myös kyseisten kuntien ulkopuolella asuvia ihmisiä. Lakiehdotus merkitsee siten asiallisesti myös asetuksella määriteltyjen alueiden eristämistä muista alueista tavalla, joka osin rinnastuu keväällä 2020 käyttöön otettujen valmiuslain 118 §:n perusteella annettuihin rajoituksiin (ks. PeVM 8/2020 vp ja PeVM 11/2020 vp). Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan säännöksessä on kuitenkin tarkoitus säätää liikkumiskiellon poikkeuksista. Valiokunta pitää erittäin ongelmallisena, että kaikkia ihmisiä koskeva kieltäminen ilmenee tällä tavalla vain välillisesti suppeammalle henkilöryhmälle osoitetusta liikkumiskiellon poikkeuksista koskevasta sääntelystä.

### *Liikkumisrajoitusten välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus*

(37) Perustuslain 23 §:n mukaan säännöksessä tarkoitettujen tilapäisten perusoikeuspoikkeusten tulee olla välttämättömiä. Perustuslakivaliokunnan lausunto- ja mietintökäytännössä on myös koronaepidemian aikana todettu, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoituksensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. esim. PeVM 17/2020 vp, s. 5 ja siinä viitatus PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4–5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). Perusoikeusrajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5). Perusoikeuksiin puuttuva velvoite tai rajoitus voidaan koronaepidemian torjumiseksi siten välttämättömyysvaatimuksesta johtuen asettaa vain, jos epidemian leviämistä ei voida estää perusoikeuksiin vähemmän puuttuvien keinoin (ks. esim. PeVL 10/2021 vp, kappale 10 ja PeVL 44/2020 vp). Perustuslakivaliokunta on korostanut näiden näkökohtien merkitystä myös perustuslain 23 §:n sallimien perusoikeuspoikkeuksien soveltamisessa (ks. esim. PeVM 7/2020 vp).

## Valiokunnan lausunto PeVL 12/2021 vp

(38) Perustuslakivaliokunta on valmiuslakiin liittyvässä arvioinnissa korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (ks. esim. PeVM 9/2020 vp). Valiokunta on perustuslain 23 §:n soveltamistilanteissa lisäksi painottanut vaatimusta viranomaisten säännönmukaisten toimivaltuuksien ensisijaisuudesta (PeVL 6/2021 vp). Poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee valiokunnan mukaan ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei poikkeuksia perusoikeuksista (PeVL 14/2020 vp, s. 2, PeVL 7/2020 vp, s. 3). Valiokunnan mielestä perusoikeuspoikkeus voi olla välttämätön vain, mikäli sillä tavoiteltavia päämääriä ei ole saavutettavissa normaaliolojen lainsäädännön keinoin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa joko voimassa olevaan lainsäädäntöön nojautuen tai säädettävällä uudella lainsäädännöllä.

(39) Perustuslakivaliokunnan mukaan rajoitustoimivaltuuksien perusteluissa tulee pystyä perustelemaan juuri ehdotettujen toimenpiteiden välttämättömyys (ks. esim. PeVL 11/2021 vp, kappale 6). Samalla on valiokunnan mukaan tarkasteltava perusoikeuksien kannalta vähemmän rajoitettavia muita sääntelyvaihtoehtoja (ks. esim. PeVL 31/2020 vp ja PeVL 14/2020 vp, s. 5).

(40) Hallituksen esityksen perusteluista (esim. s. 27—28) ja lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentista välittyy perustuslakivaliokunnan mielestä käsitys siitä, että hallituksen esityksen keskeisin tarkoitus on rajoittaa yksityisiä kokoontumisia sekä asiointia vähittäiskaupoissa ja palveluliikkeissä kieltämällä tällaisen toiminnan edellytyksenä oleva liikkuminen. Lakiehdotuksen odotetaan voimaan tullessaan estävän nimenomaan taudin leviämistä yksityisissä tilaisuuksissa ja uskonnollisissa kokoontumisissa, joihin osallistuu suuri määrä ihmisiä ja joihin tartuntatautilain nykyiset toimivaltuudet eivät ulotu. Valiokunta pitää sinänsä selvänä, että rajoituksille esitetyt perustelut osoittavat hyväksyttävän perusteen rajoitusten kohdistamiselle myös yksityisten välisiin, epävirallisiin kokoontumisiin ja uskonnollisiin joukkokokoonntumisiin.

(41) Perustuslakivaliokunnan mielestä valittu sääntelytapa ei kuitenkaan ole ongelmaton välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta. Hallituksen esityksellä rajoitetaan liikkumista ja useita muita perusoikeuksia sen sijaan, että rajoitus kohdennettaisiin välittömästi esimerkiksi yksityisiin kokoontumisiin. Hallituksen esityksessä ei ole myöskään riittävästi tarkasteltu mahdollisuuksia nyt ehdotettua lievempiin toimenpiteisiin. Valiokunta kiinnittää huomiota terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn osalta myös tarpeeseen vertailla rajoitustoimenpiteitä ja niiden aiheuttamia kustannuksia mahdollisuuteen turvata toimintakykyä järjestelmän asianmukaisella resursoinnilla ja muun muassa hankinnoilla.

(42) Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on perustuslakivaliokunnan mielestä otettava huomioon myös, että yksilön liikkuminen ei sinänsä välttämättä johda toisen ihmisen kohtaamiseen eikä näin välttämättä aiheuta riskiä virustartunnasta. Liikkuminen on usein edellytys ihmisten väliselle kohtaamiselle, mutta tartunnan riski aiheutuu nimenomaan kohtaamisesta ja kokoontumisista eikä pääsääntöisesti liikkumisesta kohtaamiseen tai kokoontumiseen, vaikka liikkuminen ainakin tietyissä tilanteissa muodostaa välttämättömän edellytyksen tartuntariskin sisältävälle kohtaamiselle tai kokoontumiselle ja voi toimia myös itsenäisenä tartuntariskin lähteenä. Liikkumista voidaan kuitenkin toteuttaa ja usein myös toteutetaan tavalla, joka ei välttämättä sisällä riskiä virustartunnasta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 12/2021 vp

(43) Lakiehdotuksen mukaisella sääntelyllä pyritään kokoontumisten ja tapaamisten rajoittamiseen välillisesti kieltämällä kaikkien ihmisten jokapäiväisen elämän perusteita muodostavaa liikumista asetuksessa määrätyllä alueella asuinpaikkansa ulkopuolella. Perustuslakivaliokunnan mielestä kiellon piiriin tulee siten runsaasti jokapäiväistä toimintaa ja tavanomaista elämää, joka on koronavirusepidemian leviämisen kannalta vaaratonta tai ainakin vaikutuksiltaan vähäistä. Lakiehdotus on siten lähtökohtaisesti ongelmallinen perustuslain 23 §:n välttämättömyysvaatimuksen kannalta.

(44) Valitun lähtökohtaisen liikkumiskiellon varaan tehdyn sääntelyratkaisun ongelmallisuutta lisää siitä seuraava korostunut tarve säätää kieltoon runsaasti perusoikeusjärjestelmänkin näkökulmasta perusteltavia poikkeuksia. Lakiehdotuksen 3 § sisältää yksityiskohtaisen ja luonteeltaan varsin kasuistisen luettelon poikkeuksista liikkumiskieltoon. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että oikeusvaltion perusteisiin kuuluvan liikkumisvapauden tämänkaltainen yksityiskohtainen ja kasuistinen sääntely voi jo lähtökohtaisesti joutua herkästi ristiriitaan välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten kanssa. Valiokunnan mielestä valittu sääntelyratkaisu johtaa myös osin jopa absurdiksi luonnehdittavaan sääntelyyn, jossa liikkumisen lainmukaisuus parisuhteen vuoksi arvioidaan liikkumisen välttämättömyyden kannalta. Lakiehdotuksen perusteluista ei ilmene, miten välttämättömyyttä on tarkoitus tässä kontekstissa arvioida.

(45) Perustuslakivaliokunta kiinnittää esimerkinomaisesti huomiota eräisiin poikkeuksiin liikkumiskiellosta. Mainitun 3 §:n 2 momentin mukaan liikkua saa muun ohella, jos liikkuminen on välttämätöntä vakiintuneen parisuhteen vuoksi. Perustuslaissa turvatus yksityiselämän suojan keskeiseen sisältöön kuuluu yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin (HE 309/1993 vp, s. 53). Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä sopimuksen 8 artiklan perhe-elämän suojan piiriin on katsottu vakiintuneen parisuhteen ohella kuuluvan monenlaisia muitakin läheissuhteita, kuten esimerkiksi aikuisten lasten perheyhteys vanhempiinsa ja sisariinsa sekä isovanhempien suhde lastenlapsiinsa (ks. esim. Pellonpää ym., Euroopan ihmisoikeussopimus, 2018, s. 808).

(46) Poikkeuksen tällainen rajaaminen vakiintuneisiin parisuhteisiin ei ota huomioon ihmisten erilaisia perhetilanteita ja esimerkiksi yksin asuvien tarvetta läheiskontakteihin. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan juuri yksin asuvat ovat kuitenkin niitä, jotka joutuvat eniten kärsimään liikkumisrajoituksista aiheutuvista henkilökontaktien vähenemisestä. Valiokunnan mielestä on vaikea ymmärtää parisuhteen vakiintuneisuuden merkitystä ja käytännön valvottavuutta asiassa. Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkiellossa kielletään asettamasta ketään eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta perhesuhteiden perusteella (HE 309/1993 vp, s. 44). Valiokunnan mielestä vakiintuneiden parisuhteiden asettamiselle liikkumisvapauden näkökulmasta eri asemaan muihin parisuhteisiin ja yksin asuvien henkilöiden läheisyyteisiin nähden ei ole esitetty hyväksyttävää perustetta. Vastaavanlaisia ongelmia sisältyy myös esimerkiksi sääntelyyn vapaaajan asunnolle siirtymisestä. Sääntely on puutteellista myös esimerkiksi sellaisten painavien, osin perustuslakiin palautuvien intressien, kuten kuntavaaleihin liittyvän kampanjoinnin, elinkeinotoiminnan tasapuolisen kohtelun ja mielenosoitusten, osalta.

(47) Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn mainituista perusratkaisuun kytkeytyvistä ongelmista seuraa korostunut tarve arvioida ehdotettujen keinojen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 12/2021 vp

(48) Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 52) todetaan, että rajattujen kuntien alueelle asetettujen liikkumisen rajoitusten arvioidaan vähentävän kontakteja noin 25 %. Yksilöintiä sen osalta, miten arvio on muodostettu ja miten kukin lain 3 §:n mukainen poikkeus vaikuttaa kontaktien määrään, ei ole esitetty. Perusteluissa esitetään myös kokonaisarviona vaikutusten osalta, että vaikutuksiin sisältyy paljon epävarmuuksia (HE s. 49) Toisaalta perusteluissa esitettyjen tietojen perusteella voidaan arvioida, että liikkumisrajoituksella voidaan kohtuullisella todennäköisyydellä saavuttaa sen perusteena olevat hyväksyttävät tavoitteet (ks. myös PeVM 8/2020 vp, s. 5, PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II).

(49) Perustuslakivaliokunta on erityisesti arvioidessaan valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien oikeasuhtaisuutta kiinnittänyt huomiota tarpeeseen arvioida perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn (ks. esim. PeVM 17/2020 vp, s. 4). Sanotulla arviolla on erityistä merkitystä sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että nyt arvioitavassa esityksessä sääntämisympäristönsä erillisessä alajaksossa (s. 86—88) esitetään arvio yhteiskunnalle aiheutuviensa kokonaishaittojen suhteesta niillä saavutettuun hyötyyn. Myös esityksen vaikutusarvioinnella on merkitystä tässä suhteessa.

(50) Perustuslakivaliokunta kiinnittää välttämättömyysarvion näkökohdista huomiota myös hallituksen esitykseen sisällytettyyn kansainväliseen vertailuun (HE s. 52—55). Valiokunnan mielestä kokonaan vailla merkitystä ei ole, että ulkonaliikkumiskieltoja ei ole tähän mennessä pidetty tarpeellisina tai välttämättöminä muissa Pohjoismaissa, vaikka tartuntojen ilmaantuvuus on osin niissä ollut Suomea korkeampi ja koronaviruksen brittivariantti on niissäkin viime aikoina aiheuttanut valtaosan tartunnoista.

(51) Perustuslakivaliokunta on koronaepidemian aikana painottanut, että rajoitustoimien ja toimivaltuuksien sääntelyn on perustuttava asianmukaiseen arvioon rajoitustoimenpiteen tai toimivaltuuden välttämättömyydestä. Valiokunta on pitänyt epidemian kestäessä myös historiatietoja merkityksellisinä arvioitaessa rajoitustoimenpiteiden ja toimivaltuuksien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta ja tämän johdosta katsonut, että esimerkiksi perustuslain 23 §:n nojalla säädettyä ravintoloiden sulkua merkitsevässä esityksessä olisi tullut olennaisesti perusteellisemmin arvioida nimenomaan esitetyn toimenpiteen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta ottaen arvioissa huomioon myös jo kertyneet kokemukset toimenpiteen vaikutuksista (PeVL 11/2021 vp, kappale 5—6). Eräitä tartuntatautilain mukaisia rajoitustoimia on otettu käyttöön vasta maaliskuussa, joten toimien vaikutuksesta on tietoa vasta joidenkin viikkojen ajalta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi HUS-alueen tartuntojen määrän kasvu on näillä toimilla pysähtynyt ja jopa jonkin verran laskenut, ja HUS:n arvion mukaan sairaalahoidossa olevien potilaiden määrä nousee lähiviikkoina "maltillisesti". Näkyvissä ei kuitenkaan ole tartuntamäärän merkittävää vähentymistä. Tilanne voi myös muuttua nopeastikin.

(52) Välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa on erityistä merkitystä myös sillä, voiko samaan sinänsä hyväksyttävään tavoitteeseen päästä vähemmän perusoikeuksiin puuttuvien keinoin. Esityksen perusteluissa (s. 27—28) todetaan, että voimassa olevat rajoitukset leviämisen ja kiihtymisvaiheessa olevilla alueilla yleisesti vähentävät ihmisten välisiä kontakteja, mutta niiden avulla ei voida vähentää fyysisiä kontakteja erilaisissa yksityisissä tilaisuuksissa, joissa ihmisiä kokoontuu yhteen, asioinnissa vähittäiskaupan liikkeissä sekä harrastustoiminnassa, uskon-

## Valiokunnan lausunto PeVL 12/2021 vp

nollisissa kokoontumisissa, työpaikoilla, joissa tehdään läsnätyötä, sekä vieras- ja kausityöntekijöiden sekä opiskelijoiden yhteismajoitustiloissa. Perustelujen mukaan muut kohtaamiset ja tilaisuudet (ml. suuret perhejuhlat, uskonnolliset tilaisuudet) muodostivat viikolla 10 jo yli 50 % muista tunnistetuista tartunnanlähteistä, jos samassa taloudessa tapahtuvat tartunnat jätettiin huomiotta (HE s. 27—28).

(53) Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksestä välittyvää keskeisintä tarkoitusta rajoittaa yksityisiä kokoontumisia, ryhmässä oleskelua ja liikkumista sekä asiointia kauppa- ja palveluliikkeissä sekä kontakteja muissa hallituksen esityksessä mainituissa tilanteissa voidaan toteuttaa myös olennaisesti vähäisemmin yksityisten vapauspiiriin puuttuvien rajoituksien ja kieltojen. Valiokunnan mielestä lakiehdotuksen valtiosääntöisessä arvioinnissa merkityksellistä on lisäksi sääntelyssä omaksutun perusratkaisun toteutettavuus lailla säätämisen vaatimuksen kanssa yhteensopivalla tavalla.

### *Lailla säätämisen vaatimus sekä sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus*

(54) Perusoikeuspoikkeuksista voidaan perustuslain 23 §:n mukaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Perustuslain säännökseen sisältyvä lailla säätämisen vaatimus on yhteydessä perustuslain 2 §:n 3 momentissa oikeusvaltiollisesta lakivarauksesta säädettyyn, perusoikeusrajoitusten lailla säätämisen vaatimukseen, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen sekä perustuslain 80 §:n 1 momentin siihen säännökseen, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista (ks. myös esim. PeVL 14/2020 vp). Valiokunnan mukaan lailla säätämisen vaatimus perusoikeuksien rajoittamisessa on kuitenkin jossakin määrin tiukempi kuin perusoikeuspoikkeuksissa (ks. PeVL 14/2020 vp). Valiokunta on toisaalta korostanut myös perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kiinnittyvien näkökohtien merkitystä myös perustuslain 23 §:n perusoikeuspoikkeuksien soveltamisalalla (ks. PeVM 11/2020 vp-PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 4).

(55) Lailla säätämisen vaatimuksen ja täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten merkitystä käsillä olevassa sääntelyssä kuitenkin korostaa perustuslain 8 §:ssä turvattu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, sillä lakiehdotuksen 6 §:ssä säädetään sakkorangaistuksesta, joka seuraa, jos joku tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta rikkoo 2 §:ssä säädettyä liikkumisrajoitusta.

(56) Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan 2 kohdan mukaan muun ohessa sopimuksen rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevasta 7 artiklasta ei saa poiketa sodan tai muun kansakunnan elämää uhkaavan yleisen hätätilan aikana. Myös KP-sopimuksen 4 artiklan 2 kohta sisältää määräyksen, jonka mukaan kansakunnan olemassaoloa uhkaavan yleisen hätätilan aikana sopimuksen sallimaa rajoitusta ei voida tehdä sopimuksen rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevaan 15 artiklaan. Perustuslain 23 §:n nojalla ei siten voi tehdä poikkeuksia rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ihmisoikeussopimuksien turvaamasta sisällöstä, johon lukeutuvat ainakin lailla säätämisen vaatimus yleensä ja sitä konkretisoiva taannehtivan rikoslainsäädännön kieltö. Perustuslakivaliokunta huomauttaa lisäksi, että kansallisissa perusoikeusjärjestelmissä on ollut tarkoitus antaa ihmisoikeussopimusten suojaa parempaa suojan tasoa (ks. PeVL 24/2016 vp, s. 2), ja valiokunnan käytäntö koskien rikosoikeuden legaliteettiperiaatteeseen sisältyvää täsmäl-

## Valiokunnan lausunto PeVL 12/2021 vp

lisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta ei kaikilta osin palaudu ihmisoikeussopimusten asettamiin vaatimuksiin.

(57) Lakiehdotusta on siten arvioitava perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen, erityisesti sen sisältämän rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyysvaatimuksen, kannalta. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittäväällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp ja PeVL 56/2014 vp, s. 2/II sekä niissä viitattut lausunnot).

(58) Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää siten rangaistavan käyttäytymisen täsmällistä määrittämistä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä rikossäännösten sisältämiä avoimia teko- ja laiminlyöntiä pidetty rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisina (esim. PeVL 6/2014 vp, s. 4/I ja PeVL 48/2002 vp, s. 3/II). Jos rangaistussäännös saa aineellisen sisällönsä sen ulkopuolisesta säännöksestä, myös tämä säännös on muotoiltava rikosoikeudelliselta sääntelyltä edellytettävällä täsmällisyydellä. Valiokunta onkin käytännössään asettanut edellytyksiä blankorangaistustekniikan käytölle, vaikka tällaista sääntelyä ei sinänsä ole pidetty perustuslain kieltämänä. Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankorangaistussääntelyyn on kuitenkin perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan syytä suhtautua torjuvasti (esim. PeVL 10/2016 vp, s. 8, PeVL 31/2002 vp, s. 3, PeVL 15/1996 vp, s. 2/II ja PeVL 20/1997 vp, s. 3/II).

(59) Lakiehdotuksen 6 §:n mukaan rangaistavaa olisi lain 2 §:ssä ja sen nojalla annetussa asetuksessa säädetyn liikkumisrajoituksen rikkominen. Lain 3 §:ssä säädettäisiin kuitenkin erittäin olennaisista ja lähtökohtaisen kiellon hyväksyttävyydenkin kannalta välttämättömistä poikkeuksista liikkumisrajoitukseen. Rangaistavan käyttäytymisen tosiasiallinen ala määrittyisi siten lakiehdotuksen 2 ja 3 §:n muodostaman kokonaisuuden sekä 2 §:n nojalla annettavan asetuksen perusteella. Perustuslakivaliokunta on edellä pitänyt säätämisyjärjestyskysymyksenä asetuksenantovaltuuden täsmentämistä.

(60) Perustuslakivaliokunta kiinnittää rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen näkökulmasta erityistä huomiota sääntelyn monimutkaisuuteen, tulkinnanvaraisuuteen ja vaikeaselkoisuuteen. Yksityisen ihmisen on sääntelyn perusteella erittäin vaikea ennakoida, milloin liikkuminen on sallittua. Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin säännöksen mukainen kieltäminen koskee poistumista asuinpaikalla olevan kiinteistön suljetusta tai rajatusta pihapiiristä. Epäselvyyttä aiheuttaa esimerkiksi, että perustelujen mukaan asuinpaikalla tarkoitettaisiin kiinteistöä ja sillä sijaitsevaa asuntoa ja osoitetta (s. 56), mutta säännöksen mukaan kiinteistö sijaitsee asuinpaikalla. Käsitteitä asuinpaikka ja pihapiiri ei myöskään määriteltäisi laissa, joskin pihapiirin määritelmää on selvennetty myös perusteluissa (s. 58). Asuinpaikalla voidaan lainsäädännössä tarkoittaa myös asuin-kuntaa. Koska soveltamisalan määrittävät käsitteet kohdentavat samalla kiellon soveltamisalan, ne tulisi määritellä laissa.

## Valiokunnan lausunto PeVL 12/2021 vp

(61) Liikkumisrajoituksia asetettaessa tulee sääntelyn oikeasuhtaisuuden vuoksi ottaa huomioon liikkuminen välttämättömien syiden vuoksi (PeVM 8/2020 vp, s. 5). Tätä vaatimusta toteuttavat liikkumiskiellosta tehtäviä rajoituksia määrittelevät lakiehdotuksen 3 §:n 2 ja 3 momentissa säädetty poikkeukset, joiden tarkoituksena on myös suojata liikkumisvapauden ydinalueelle kuuluvia vapauksia. Perustuslakivaliokunnan mielestä 3 §:n mukaiset poikkeukset on määritelty vielä väljemmin ja tulkinnanvaraisemmin kuin kielto. Valiokunta on edellä viitannut säännökseen, jonka mukaan liikkuminen parisuhteeseen liittyvistä syistä on lainmukaista ja voi tapahtua ilman rangaistuksen uhkaa vain, mikäli parisuhde on vakiintunut ja liikkuminen on sen kannalta välttämätöntä.

(62) Vastaavia esimerkkejä voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä osoittaa useita. Lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentissa sallitaan ulkoilu virkistäytymis- tai kuntoilutarkoituksessa. Valiokunnan mielestä on sääntelyn perusteella verraten epäselvää, millaisin oikeudellisin kriteerein sallittu ulkoilu on erotettavissa esimerkiksi kauppakeskuksen pihalla tapahtuvasta kolmen henkilön muodostaman ihmisjoukon oleskelusta ulkona, johon osallistuja ilmoittaa osallistuvansa virkistäytyäkseen. Saman säännöksen mukaan kaikille sallittua on tietyn edellytyksin virkistäytymis- tai kuntoilutarkoituksessa tapahtuva ulkoilu, jos se tapahtuu alueella, jossa on voimassa 2 §:n 1 momentissa tarkoitettu kielto. Perustelujen (s. 65) mukaan tämä tarkoittaisi sitä, että jos rajoitus asetettaisiin esimerkiksi Uudenmaan maakunnan tiettyjen kuntien alueelle, näillä kaikilla rajoituksen alaisilla alueilla olisi sallittua ulkoilla. Yksityisen ihmisen on vaikea säännöksen perusteella selvittää, onko perusteluissa mainitussa tilanteessa ulkoilu sallittu esimerkiksi perusteluissa mainitun rajoituksen ulkopuolisessa Varsinais-Suomeen lukeutuvassa Salon kaupungissa ja saako ulkoilemaan pyrkivä ylittää rajoitusalueen rajan Salossa ulkoillakseen.

(63) Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn perusratkaisu, jossa kaikenlainen jokapäiväisen elämän perusteisiin tavallisesti kuuluva liikkuminen on kielletty erikseen säädetyn verraten laajoin poikkeuksin, johtaa väistämättä erittäin tulkinnanvaraisiin säännöksiin. Länsimaisessa oikeusvaltiossa ei ole mahdollista säännellä kattavasti ihmisten jokapäiväistä elämää. Valiokunnan mielestä sanottu ei ole vailla merkitystä lakiehdotuksen sisältämän perusratkaisun oikeasuhtaisuutta arvioitaessa.

(64) Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta merkitystä on myös lakiehdotuksen säännöksillä viranomaisten toimivallasta valvoa liikkumisrajoituksia. Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan toimivaltainen valvontaviranomainen on poliisi. Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan henkilön on annettava poliisin pyynnöstä selvitys liikkumisensa määränpäästä ja tarkoituksesta sekä hänellä olevasta 3 §:ssä tarkoitettusta perusteesta poiketa tässä laissa säädettyistä rajoituksista. Lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentin mukaan poliisimiehellä on oikeus määrätä väkijoukko hajaantumaan tai siirtymään, mikäli 2 §:n 1 momentissa säädettyä liikkumisrajoitusta ei noudateta. Jollei hajaantumis- tai siirtymismääräystä noudateta, poliisimiehellä on oikeus hajottaa väkijoukko voimakkein sekä ottaa niskoitteleva henkilö kiinni. Poliisin tulee säännöksen mukaan kuitenkin mahdollisuuksien mukaan rajata toimenpiteensä koskemaan vain niitä henkilöitä, joiden menettelystä väkijoukon hajottamisen tai siirtämisen tarve aiheutuu.

(65) Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana myös sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (Pe-

## Valiokunnan lausunto PeVL 12/2021 vp

VL 51/2006 vp, s. 2/I). Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (PeVL 10/2016 vp, s. 2).

(66) Perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, että liikkumisrajoituksia valvovat viranomaiset ovat poikkeusoloissakin velvollisia noudattamaan tarkoin lakia ja toimimaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota poliisilain 1 luvun 2—5 §:ssä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta, suhteellisuusperiaatteesta, vähimmän haitan periaatteesta ja toimivallan käytön tarkoituksidonnaisuudesta säädettyyn (PeVM 11/2020 vp). Keväällä 2020 liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 5 momentin mukaan poliisi ei saa estää välttämättömään syyhyyn vetoavan henkilön liikkumista (ks. PeVM 11/2020 vp, M 10/2020 vp). Toimivaltuuksien käytössä voidaan hyvän hallinnon toteuttamiseksi pitää perusteltuna lähtökohtaa, jonka mukaan poliisi valvoo rajoitusten noudattamista ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin (PeVM 11/2020 vp).

(67) Yksityiselämän suojan kannalta voidaan pitää merkittävänä myös 5 §:n 2 momentissa jokaiselle säädettyä velvollisuutta antaa poliisille pyynnöstä selvitys liikkumisensa määränpäästä ja tarkoituksesta sekä 3 §:ssä säädetystä perusteesta poiketa tässä laissa säädettyistä rajoituksista. Vaadittava selvitys voisi säännösehdotuksen mukaan kohdistua myös tietoihin esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkuudesta tai läheisen henkilön yksityiselämästä. Perustuslakivaliokunta painottaa, että poliisilla on tällaisia tietoja koskeva salassapitovelvollisuus.

(68) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esityksen perusteluissa (s. 66) todetun mukaisesti tiedot voidaan antaa joko suullisesti tai kirjallisesti ja selvitys tulee antaa poliisille poliisin sitä pyytäessä. Perusteluissa katsotaan, että jos henkilö kieltäytyy kokonaan selvityksen antamisesta, asiaa voitaisiin arvioida rikoslain 16 luvun 4 §:ssä tarkoitettuna niskoitteluna poliisia vastaan.

(69) Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluvan itsekriminointisuojaan keskeisenä sisältönä on oikeus olla rikosasiassa todistamatta itseään vastaan ja oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyyden toteamiseen (PeVL 8/2016 vp, s. 5, PeVL 34/2012 vp, s. 3, HE 309/1993 vp, s. 74/II). Valiokunnan mielestä lähtökohtana siten on, että henkilöllä ei ole velvollisuutta myötävaikuttaa oman syyllisyytensä selvittämiseen. Valiokunnan mielestä sanottu on omiaan heikentämään kiellon valvonnan tehokkuutta, mikä voi aiheuttaa seuraamusten kohdentumisen satunnaisuutta ja siten myös ennakoimattomuutta.

### *Kokonaisarvio lakiehdotuksesta*

(70) Perustuslakivaliokunta painottaa, että hallituksen esityksen tavoitteita voidaan pitää erittäin painavina. Hallituksen esityksessä eriteltyt epidemian hallintaan liittyvät tavoitteet voidaan valiokunnan saaman selvityksen perusteella kuitenkin saavuttaa suuruusluokaltaan yhtä tehokkaana tartuntojen vähenemisenä, jos lakiehdotuksen mukaiset kiellot ja rajoitukset kohdistetaan



## Valiokunnan lausunto PeVL 12/2021 vp

vain esityksen perusteluissa mainittuihin tartunnanlähteisiin, erityisesti yksityisiin tilaisuuksiin, kokoontumisiin, ryhmässä oleskeluun ja asiointiin kauppaliikkeissä. Valiokunnan mielestä hallituksen esityksessä valittu perusratkaisu kieltää liikkuminen lähtökohtaisesti kokonaan on hallituksen esityksessä sille esitetyt epidemiologiset perustelut huomioiden oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastainen, eikä sitä voi pitää perustuslain 23 §:n tarkoittamalla tavalla välttämättömänä.

(71) Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotuksen ongelmallisuutta oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta korostaa sääntelyratkaisuun sisältyvä tulkinnanvaraisuus, minkä johdosta ihmisten on käytännössä mahdotonta ennakoita kielletyn ja rangaistavan liikkumisen ala. Valiokunta ei pidä mahdollisena, että tämä puute olisi korjattavissa sääntelyssä omaksuttujen perusratkaisuiden puitteissa. Sääntelyn perusratkaisua on muutettava. Perusratkaisun muuttaminen merkitsee välttämättä myös tarvetta muiden säännösten kokonaisvaltaiseen muuttamiseen. Valiokunta ei pidä siten tarpeellisena yksityiskohtaisesti eritellä lakiehdotuksen 3 §:n 2 momenttiin kohdistuvia sisällöllisiä muutostarpeita. Valiokunta ei sanotun johdosta näe tarpeelliseksi arvioida myöskään ehdotettuja rangaistus- ja valvontasäännöksiä kattavasti.

(72) Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lakiehdotusta on muutettava siten, että kiello kohdistetaan kaiken liikkumisen asemesta esityksen perusteluissa mainittuihin tartunnanlähteisiin. Kieltoa koskevan sääntelyn on oltava täsmällistä ja tarkkarajaista sekä epidemiatilanteen kannalta välttämättömä ja oikeasuhtainen. Valiokunnan käsityksen mukaan osa esityksessä mainituista tartuntalähteistä kuuluu myös hiltattain säädettyjen ja jo voimassa olevien tartuntatautilain rajoitusvaltuuksien piiriin. Valiokunta toteaa selvytyden vuoksi pitävänsä virheellisenä käsitystä, jonka mukaan perustuslain 10 §:n mukainen kotirauhan suoja estäisi yksityisten kokoontumisten kieltämisen lailla ja kiellon valvomisesta säätämisestä myös kotirauhan piirissä nyt arvioitavan esityksen mukaisilla välttämättömillä perusteilla.

(73) Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn perusratkaisun tällainen muuttaminen poistaa myös tarpeen ehdotetun laajuisen poikkeusluettelon säätämiseksi. Valiokunta painottaa, että sanottu ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö tarkemmin kohdistettaviin kielloihin olisi valtiosääntöoikeudellisistakin syistä mahdollista ja perusteltua säätää joitain poikkeuksia. Valiokunnan mielestä on erityistä syytä ottaa huomioon perusoikeuksien turvaamisen lisäksi esimerkiksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaiset lapsen oikeudet ja ikärajoihin perustuvan syrjinnän kiellot.

(74) Perustuslakivaliokunta on tämänkaltaisissa sääntely-yhteyksissä painottanut kohtuullisen kompensaaion tarpeellisuutta elinkeinonharjoittajille rajoitustoimista aiheutuvista taloudellisista menetyksistä (ks. esim. PeVL 11/2021 vp, kappale 12).

(75) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen muuttaminen tällä tavoin koskee lakiehdotuksen perusratkaisuja. Valiokunta on pitänyt välttämättömänä ja hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana, että etenkin silloin, kun laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään tehtäviksi hyvin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi (PeVL 9/2020 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 76, ks. myös PeVL 75/2014 vp, s. 8/II). Valiokunta on perusoikeusherkissä sääntelykontesteissa edellyttänyt perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavien ja merkittävien muutosten saattamista uudestaan perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi (ks. esim. PeVL 4/2021 vp, kappale 41).

## Valiokunnan lausunto PeVL 12/2021 vp

(76) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitavan lakiehdotuksen sääntely ei ole mitaltaan erityisen laajaa. Hallituksen esityksessä esitetään perusteltuja syitä lainsäädäntöuudistuksen nopealle aikataululle nyt käsillä olevassa erittäin poikkeuksellisessa covid-19-epidemian hallintaan liittyvässä tilanteessa. Valiokunnan edellyttämät muutokset pohjautuvat myös osin hallituksen esityksessä jo arvioituihin tietoihin epidemian leviämisestä. Sääntelyn merkittävyys toisaalta puoltaa valmistelun osoittamista valtioneuvostolle. Valiokunnan mielestä hallintovaliokunnan on tarkkaan harkittava, onko lakiehdotuksen muuttaminen perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla mahdollista eduskunnassa. Myös hallintovaliokunnan mahdollinen mietintö on saatettava perustuslakivaliokunnan uudelleen käsiteltäväksi.

### *Velvollisuus kasvomaskin käyttöön*

(77) Lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentin mukaan liikkumiskiellon soveltamisalaan kuuluvalla alueella jokaisen vuonna 2007 tai sitä ennen syntyneen on käytettävä kasvomaskia tai hengityssuojainta sisätiloissa ja liikennevälineissä, joissa on muita kuin samaan talouteen kuuluvia henkilöitä. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyssä on kyse tältä osin edellä todetun mukaisesti puuttumisesta itsemääräämisoikeuteen ja henkilökohtaiseen vapauteen. Valiokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että velvollisuudelle esitetyt perustelut huomioiden epidemiologiseen välttämättömyyteen sidotusta velvollisuudesta voitaisiin säätää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa esimerkiksi tartuntatautilaissa toistaiseksi voimassa olevin sääntelyin ilman tarvetta turvautua perustuslain 23 §:n nojalla säädettävää tilapäistä perusoikeuspoikkeusta merkitsevään lainsäädäntöön. Maskin käyttövelvollisuus muodostaa melko vähäisen rajoituksen perusoikeuksiin. Valtioneuvoston on syytä ryhtyä lainvalmisteluun.

(78) Hallituksen esityksessä (s. 59) perustellaan säännöstä sillä, että yleisölle avoimissa tiloissa on useampia henkilöitä, jotka voivat tartuttaa tai voivat altistua koronavirukselle. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että käyttöpakko kattaa kaikki sisätilat, joissa on muita kuin samaan talouteen kuuluvia henkilöitä. Siten esimerkiksi vakiintuneessa parisuhteessa elävät tai muuten läheiset, mutta erillään asuvat henkilöt, olisivat lain mukaan velvollisia sisätiloissa toisensa tavatessaan käyttämään kasvomaskia tai hengityssuojainta. Perustuslain 10 §:ssä turvautua yksityiselämän suojasta johtuvista syistä lakiehdotusta on tältä osin täsmennettävä.

(79) Perustuslakivaliokunta painottaa tarvetta julkisen vallan toimesta varmistaa, että lain mukaisen velvollisuuden täyttämisen edellytyksenä olevia kasvomaskeja on jokaisen saatavilla mahdollisen varattomuuden estämättä.

(80) Lakiehdotuksen mukainen maskin käyttövelvollisuus rajoittuu vuonna 2007 tai sitä ennen syntyneisiin. Kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttöpakkorikkomuksesta säädetään 7 §:ssä. Rikosoikeudellisen vastuun alaraja on kuitenkin 15 vuotta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää yleisemminkin huomiota tarpeeseen tarkastella lakiehdotuksen mukaisten seuraamusten kohdistumista alaikäisiin.

### *Esityksen käsittelyaikataulu*

(81) Nyt arvioitava hallituksen esitys on annettu eduskunnalle 25.3.2021. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Hallituksen esityksen mukaan näkemys tar-

## Valiokunnan lausunto PeVL 12/2021 vp

peesta esityksen kiireellisestä käsittelystä perustuu siihen, että kyseessä on välttämätön toimenpide covid-19-epidemian hallitsemiseksi. Perustuslakivaliokunta muistuttaa yleisellä tasolla, että valtioneuvosto ei voi lainsäädäntömenettelyssä asettaa eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä ja perustuslain 74 §:n mukaista lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvontaa jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen (ks. myös PeVL 14/2020 vp, s. 7, PeVL 15/2018 vp, s. 60). Perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän asianmukainen toteuttaminen vaarantuu, jos hallituksen esitysten eduskuntakäsittelylle ei varata riittävää ja kohtuullista aikaa (PeVL 14/2020 vp, s. 7).

(82) Perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä covid-19-epidemian hallitsemista lainsäädäntötoimin. Valiokunta on jo aiemmin katsonut, että epidemiatilanteen pitkittyessä tulee ryhtyä normaaliolojen lainsäädännön mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin (ks. PeVM 17/2020 vp, s. 4). Toistaiseksi voimassa olevia muutoksia on kuitenkin perusteltua säätää vasta normaalioloissa tapahtuvan huolellisen valmistelun jälkeen (PeVL 14/2020 vp ja PeVM 11/2020 vp). Valiokunta painottaa, että huolehtiminen poikkeusolojen lainsäädännön ajantasaisuudesta ja poikkeusolojen voittamiseksi vaadittavien toimenpiteiden valmistelusta on keskeinen osa sitä viranomaisten varautumisvelvollisuutta, josta on erikseen säädetty valmiuslain 12 ja 13 §:ssä. Valmiuslain varautumista koskevat säännökset ovat varsinaisista toimivaltuussäännöksistä poiketen voimassa myös normaalioloissa.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen sääntelyn perusratkaisuista ja 2 §:n asetuksenantovaltuudesta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

## Valiokunnan lausunto PeVL 12/2021 vp

Helsingissä 31.3.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Rinne sd  
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok  
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr (osittain)  
jäsen Bella Forsgrén vihr  
jäsen Jukka Gustafsson sd (osittain)  
jäsen Maria Guzenina sd  
jäsen Petri Honkonen kesk  
jäsen Olli Immonen ps  
jäsen Mikko Kinnunen kesk  
jäsen Mats Löfström r  
jäsen Jukka Mäkynen ps  
jäsen Wille Rydman kok  
jäsen Ari Torniainen kesk (osittain)  
jäsen Heikki Vestman kok  
jäsen Tuula Väättäinen sd  
varajäsen Paavo Arhinmäki vas  
varajäsen Johannes Koskinen sd  
varajäsen Leena Meri ps  
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen