

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on esitys laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta. Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi perustuslaissa turvatun liikkumisvapauden väliaikaisesta rajoittamisesta väestön suojaamiseksi covid-19-epidemian leviämiseltä. 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 lainsäätämisyjärestyksessä. 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 asiantuntijaselvitystä kyseisen tartuntataudin tämänhetkisestä levinneisyydestä Suomessa ja tilanteeseen vaikuttavista olosuhteista sekä tilanteen vaikutuksista terveydenhuoltojärjestelmään.

5. Kuten ehdotetun lain säätämisyjärjestysperusteluissa 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. Perustuslain 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 turvattava, 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 uhkaan 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. 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 virustyyppien nopeampi leviäminen ja niiden vaikutus vakavampien tautimuotojen syntyyn (PeVL 6/2021 vp). Sen jälkeen perustuslakivaliokunta on muun muassa 10.3.2021 arvioinut, että maassa vallitsevat myös valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot (PeVM 1/2021 vp). Sitten 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 ehdotusta laista suoraan näkyy, että se on sidottu poikkeusolojen olemassaoloon ja se näin liittyy laissa säädettyihin poikkeusoloihin.

11. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 7/2020 vp), Suomessa tyypillisesti perustuslain tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia koskevaa sääntelyä on sisällytetty etukäteen säädettävään, jossakin määrin yleisluonteisempaan ja erikseen kriisioloissa käyttöönotettavaan lainsäädäntöön, kuten valmiuslakiin. Samassa yhteydessä valiokunta on todennut, että perustuslain 23 §:n ei kuitenkaan ”estä nyt ehdotetun kaltaista menettelyä, jossa välttämättömästä puuttumisesta perusoikeuksiin säädetään poikkeusolojen vallitessa ja olemassaolevista poikkeusoloja koskevista laeista erillisesti.” Itse asiassa valiokunta 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.” (PeVL 7/2020 vp)

12. Käsitykseni 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).

13. Perustuslain 23.1 §:n kannalta tarkasteltavien tilapäisten perusoikeuspoikkeusten tulee olla lisäksi 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 milteenkään 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 liikkumiskiellon 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 pur-

kamisesta siten, että jos edellytykset eivät enää täyty, on valtioneuvoston 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 puuttuvin keinoin. 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 terveyspalvelut 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 lähikontakteja ja siten pyrkiä estämään yleisvaarallisen covid-19 -tartuntataudin leviäminen väestössä. Tällä on kytkös samoihin painaviin perusteisiin.

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. Tälle arviolle, joka lisäksi vaikuttaa olevan primääristi muu kuin epidemiologinen, ei kuitenkaan esitetä perusteluja esityksessä. Tilanne on tältä kannalta ongelmallinen, koska nimenomaan esitetyjen toimenpiteiden tehokkuudella tarkoitukseen nähden on merkitystä myös näin laajamittaisten perusoikeuspoikkeuksien välttämättömyyden arvioimiseksi. Kokonaisuudessa ei ole kyetty esimerkiksi erottelemaan, kuinka suuri osa tartunnoista palautuu niihin töihin, joita ei ole edes tahdollista tehdä etänä, ja joita koskee jyrkän liikkumiskiellon yksi huomattava poikkeus. Hallituksen esityksessä esitetyn selvityksen perusteella ehdotetun kiellon tehokkuus tässä muodossa jää epäselväksi ja siten myös sen välttämättömyys vaikeasti arvioitavaksi.

17. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin korostanut perustuslain 23 §:n soveltamisen poikkeuksellisuutta. Perustuslain 23 §:stä ilmenevän ja muun muassa valmiuslain 4.2 §:ssa esitetyn periaatteen mukaan viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ovat poikkeusoloissakin ensisijaisia. 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 PeVL 14/2020 vp).

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

Henkilön liikkuminen ja oleskelu muualla kuin hänen kotikunnassaan olevassa asuinpaikassa taikka muussa siihen rinnastuvassa asuinpaikassa on kielletty niiden kuntien alueilla, joilla kiel-

to 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 ollaan liikkumiskieltokuntien tiheään asutuista kaupunkikeskustoista samojen kuntien harvaan rakennettuihin alueisiin.

19. Kyseinen lain 2.1 §:n säännös näyttää koskevan liikkumiskieltokuntien 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. Ymmärryksen mukaan liikkumiskielto koskee myös liikkumiskieltokuntien/-alueiden ulkopuoliset ihmiset voisivat tulla sääntelyn perusteella vain 3.2 §:n mukaisen välttämättömyyskriteerin täyttyessä.

20. Muun muassa tämä osoittaa, että laissa asetettua tiukkaa liikkumiskieltoa on yleisemminkin tarkoitus tarkastella siihen tehtyjen poikkeusten kautta. Ehdotetussa laissa liikkumisrajoitukseksi kutsutun liikkumiskiellon alaan tehdään poikkeukset 3.2 §:ssä. Kaikkia poikkeuksia koskee välttämättömyysvaatimus. 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 lainkuuliaisinkin ihmisen olisi suhteellisen hankala saada selkoa. Niihin kaikkiin liittyy lisäksi välttämättömyysvaatimus, joka lisää tarkoituserien arvioinnin hankaluutta, koska subjektiiviseen välttämättömyysarviointiin liittyvän objektiivisen arvioinnin tekeminen on väistämättä 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 jyrkästi kuin ehdotuksessa on tehty, syntyy väistämättä tarve säännellä lukemattomista poikkeuksista. Ehdotetut poikkeukset ovat erittäin epäselviä ja tulkinnanvaraisia. Myös tavanomaisin vastakohtaispäätelmin tulkitseminen johtaa erikoisiin lopputuloksiin. Tarkoitettut 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 epätasällista. Arvioni mukaan tarkistustarpeet ehdotetussa sääntelyssä ovat syvälleläyviä.

21. Liikkumiskielto ja sen poikkeukset on muotoiltu ja sisällytetty lakiehdotukseen niin, että ne 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 pidän ongelmallisena. Sääntely esimerkiksi asettaa välttämättömyysvaatimuksen taakse liikkumisen asuinpaikasta vakiintuneen parisuhteen taikka muun siihen rinnastuvan merkitykseltään painavan syyn vuoksi. Useat muut poikkeukset ovat soveltamisen osalta yhtä hankalia ja erittäin eriarvoistavia. Muutenkin ihmisten henkilökohtainen elämäntilanne ja muut olosuhteet vaikuttavat merkittävästi siihen, missä määrin he potentiaalisestikaan ovat liikkumiskiellon rajoittamia, koska ihmisille tarjoutuu epätasaisesti mahdollisuuksia poikkeuksiin.

22. 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 tarkoituksessa sallittua liikkumiskieltoalueella muttei sen ulkopuolella (!). Tämä koskee liikkumiskieltoalueella asuvia ja sanamuodon perusteella myös sen ulkopuolella asuvia. Liikkumiskieltoalueella/asuvalla ei kuitenkaan ole mahdollista liikkua muilla alueilla näissä tarkoituksissa.

23. Ehdotettu liikkumiskielto poikkeuksineen vaikuttaa hyvin eri tavalla erilaisiin elinkeinoihin. Suoraan mitään tiettyä elinkeinoa rajoittamatta sääntely kuitenkin suoraan heijastuu moniin erikoisliikkeitä 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 erikoisliikkeitä 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.

24. Mainitsemani seikat (kohdat 17-22) vaikuttavat sääntelyn hyväksyttävyyden ja välttämättömyyden mutta myös oikeasuhtaisuuden arviointiin. Mielestäni erityisesti sääntelyn täsmällisyyteen liittyvät huomautukset ovat osoituksena ehdotetun sääntelyn ongelmallisuudesta mainitsemisani suhteissa, koska perusoikeuspoikkeukset jäävät laissa epätasaisesti säädetyiksi.

25. 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.

26. 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) tartunnanlähteen selvittämisen onnistuminen alueella; 3) alueellinen ennuste sairaala- ja tehohoidon tulevasta tarpeesta; 4) kunnan väestötiheys ja asema jonkin asiointi- ja työssäkäyntialueen osana. Vaikka 2.3 §:n termin ”alueiden” pitäisikin tarkoittaa sekä kuntia että alueita ehdotuksen terminologiassa, 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 välttämätön tartuntataudin leviämisen estämiseksi ja 2.3 § edellyttää neljän laajan ja tulkinnanvaraisen kriteerin huomioon ottamista. Myöskään perusteluissa ei avata kyseisiä seikkoja mitenkään. Tässä yhteydessä mainitaan, että asiaan tulisi liittyä Terveystieteiden 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 mielestäni laissa täsmentää, jotta voidaan arvioida asetuksenantovallan käyttöä. Itse valtioneuvoston asetushan tulisi sisältämään vain maininnat niistä kunnista ja niiden mahdollisesti muodostamista alueista, joissa eduskunnan säätämä kiello tulee voimaan.

27. Siltä osin kuin ehdotuksen 2.4 §:ään sisältyy kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttöön velvoittava säännös, minulla ei ole sinänsä huomautettavaa valtiosäännön kannalta muuta huomautettavaa kuin huomion kiinnittäminen siihen, että velvollisuus ei säännöksen mukaan rajoitus vain julkisiin tiloihin.

28. Ehdotuksen 5 §:ssä on säännöksiä lain noudattamisen valvonnasta. Valvonta on rajattu poliisin tehtäväksi. Ehdotuksen tehokas valvonta edellyttäisi huomattavia resursseja asiaan, joka ei liene edes tarkoituksenmukaista poliisin muut tehtävät huomioon ottaen. Lisäksi kaikki kiellon epätasällisyyteen liittyvät seikat heijastuisivat poliisin valvontatehtävän vaikeuteen ja johtaisivat valvonnan tehotomuuteen. Valvontatehtävän toteuttamisen tulisi 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. 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 tyypillinen liikkumisrajoituksen valvontaan liittyvä toimivalta, vaan lähinnä järjestyslainpitoon liittyvä toimivaltuus.

29. Ehdotuksen rikosoikeudelliseen legaliteettiperiaatteeseen ym. rikosoikeudelliset aspektit jäävä tässä arvioimatta; sellaisia ehdotukseen liittyy joka tapauksessa.

30. Minulla ei ole lisättävää siihen, mitä hallituksen esityksessä on lisäksi esitetty perusoikeuspoikkeuksista Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

31. Kokonaisuutena katson, että vaikka tämänkaltainen sääntely voidaankin perustaa perustuslain 23 §:ään, ehdotettuun lakiin tulee tehdä huomattavia muutoksia. Perustuslakivaliokunnan tehtäväksi jää arvioida ovatko ehdotuksen puutteet siinä määrin huomattavia, että niitä ei ole mahdollista asianmukaisesti korjata eduskuntakäsittelyn kestäessä.