

Olli Mäenpää
30.3.2021

Perustuslakivaliokunnalle

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

Lakiehdotuksen tavoitteet ja niiden toteuttaminen

Perusoikeuksien turvaaminen ja rajoittaminen

Lakiehdotuksella on sen 1 §:n mukaan kolme tavoitetta: 1) suojata väestöä koronapandemialta, 2) pyrkiä estämään koronapandemian leviäminen ja 3) turvata terveydenhuollon kantokyky. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään turvaamaan perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteuttaminen. Keskeisiä turvaamisen kohteena olevia perusoikeuksia ovat jokaiselle perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan kuuluva oikeus elämään ja turvallisuuteen sekä jokaiselle perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan kuuluva oikeus riittäviin terveyspalveluihin. Julkisen vallan on saman perusoikeussäännöksen mukaan lisäksi edistettävä väestön terveyttä.

Julkiseen valtaan kohdistuvan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kannalta voidaan arvioida, että lakiehdotuksen kohteena olevien perusoikeuksien turvaamiselle on yleisesti hyväksyttävät ja varsin painavat perusteet, joita selvitetään esityksen perusteluissa riittävästi.

Turvaamisvelvollisuuden toteuttamiseksi lakiehdotus sisältää sääntelyä, jolla toisaalta rajoitettaisiin erityisesti perustuslain 9 §:n 1 momentissa säädettyä liikkumisvapautta ja perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaiselle kuuluvaa henkilökohtaista vapautta. Myös näiden rajoitusten perustelut ovat hyväksyttävät ja tietopohjaisesti vakuuttavat, vaikka riskiarviointeihin sisältyy välttämättä myös epävarmuustekijöitä.

Perusoikeuksien turvaamistavoitteiden toteuttamista koskevaa laintasoista sääntelyä lakiehdotuksessa voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää pääosin riittävän täsmällisenä. Ehdotettu sääntely on tietystä väljyydestä huolimatta myös hallinnollisesti toteuttamiskelpoisena.

Liikkumiskiellon kohteen määrittely

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentti sisältää jokaiseen asetuksella tarkemmin määritellyllä alueella olevaan henkilöön kohdistuvan kiellon liikkua ja oleskella muualla kuin hänen kotikunnassaan olevassa asuinpaikassa taikka muussa siihen rinnastu-

vassa asuinpaikassa. Kielto koskee poistumista asuinpaikalla olevan kiinteistön suljetusta tai rajatusta pihapiiristä. Kieltoa sovellettaisiin valtioneuvoston asetuksella määriteltävien kuntien alueilla, joilla kielto on välttämätön koronaepidemian leviämisen estämiseksi. Asetus voisi olla voimassa vain välttämättömän ajan, enintään 21 vuorokautta.

Kieltosäännöstä 2 §:n 1 momentissa voidaan pitää täsmällisenä ja tarkkarajaisena. Kiellon soveltamisalaa koskevia käsitteitä ”asuinpaikka” ja ”pihapiiri” ei kuitenkaan määriteltäisi laissa, joskin pihapiirin määritelmää on selvennetty myös perusteluissa (s. 58). Asuinpaikalla voidaan lainsäädännössä tarkoittaa myös asuinkuntaa. Lainsäädäntöön ei toisaalta sisälly pihapiirin määritelmää, eikä termi voitane pitää vakiintuneena. Koska soveltamisalan määrittävät käsitteet kohdentavat samalla liikkumiskiellon soveltamisalan, ne tulisi määritellä laissa.

Liikkumiskiellon rajoitukset

Lakiehdotuksen 3 § sisältää monikohtaisen luettelon poikkeuksista liikkumiskielltoon. Poikkeusten määrittely on verraten laaja-alaista, ja poikkeussäännökset sisältävät tulkinnanvaraa, joka poliisin on otettava huomioon lain noudattamista valvoessaan. Poikkeukset rajoittaisivat liikkumiskielloa, ja niillä turvataan liikkumisvapauden ydinalueelle kuuluvia perusvapauksia. Poikkeussäännöksiä ei siten ole perusteltua tulkita suppeasti valvontatehtävää toteutettaessa.

Joiltain osin poikkeusluettelon sääntely näyttäisi voivan johtaa sellaiseen epätasapuoliseen kohteluun, joka ei riittävästi saa tukea myöskään lain tavoitteista. Elinkeinonharjoittajien perusteettomasti epätasapuolisen kohtelun välttämiseksi, poikkeusluettelon 1. kohtaa olisi ilmeisesti perusteltua kohdentaa niin, että siinä tarkoitettujen hyödykkeiden hankkiminen olisi välttämättömistä syistä sallittua vain tällaisten hyödykkeiden myyntiin nimenomaisesti tarkoitettussa tilassa. Poikkeusluettelon 8. kohdan tarkoittaman poikkeuksen kohdistaminen vain vakiintuneeseen parisuhteeseen taas voi perusteettomasti sulkea pois sellaisia kiinteitä läheissuhteita, joiden ylläpitoa ei ole välttämätöntä rajoittaa. Siirtymistä vapaa-ajan asunnolle määrittelevän 12. kohdan rajaaminen vain omistusoikeuden tai pysyvän hallinto-oikeuden perusteella voi ilman välttämätöntä syytä rajoittaa tällaisen asunnon muita hallintamuotoja.

Lain noudattamiseen kohdistuva valvonta

Poliisin toimivaltuudet

Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan lain noudattamista valvoo poliisi. Poliisin toimivaltuuksista säädetään lisäksi tarkemmin pykälän 2 ja 3 momentissa. Poliisilla olisi ensinnäkin 2 momentin mukaan saada jokaiselta pyynnöstään selvitys liikkumisen määränpäästä ja tarkoituksesta. Vaadittava selvitys voisi säännöhdotuksen mukaan kohdistua myös tietoihin esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkuudesta tai läheisen henkilön yksityiselämästä. Poliisilla on tällaisia tietoja koskeva

salassapitovelvollisuus, mutta selvitysvelvollisuus olisi etenkin yksityiselämän suojan vuoksi aiheellista rajata vain valvonnan toteuttamiseksi välttämättömiin tietoihin.

Lisäksi poliisimiehellä olisi 3 momentin nojalla toimivalta määrätä väkijoukko hajaantumaan tai siirtymään. Jollei hajaantumis- tai siirtymismääräystä noudateta, poliisimiehellä on oikeus hajottaa väkijoukko voimakeinoin sekä ottaa niskoitteleva henkilö kiinni. Ehdotettu sääntely ei tältä osin olennaisesti poikkea poliisilain 2 luvun 9 §:ään sisältyvästä poliisin toimivaltasääntelystä, joka koskee väkijoukon hajottamista. Poliisin valvontatehtävien toteuttamisessa sovelletaan näiden erityissäännösten lisäksi poliisilain toimivaltuussäännöksiä. Lakiehdotus ei siten olennaisesti laajentaisi poliisin toimivaltaa.

Poliisin resurssit

Esityksen perustelujen mukaan epidemiologisen tilanteen välttämättä edellyttämien alueellisten rajoitusten arvioidaan kohdistuvan Helsinkiin, Espooseen, Vantaalle, Kauniaisiin ja Turkuun, jolloin valvontatehtävä olisi Helsingin, Itä-Uudenmaan, Länsi-Uudenmaan ja Lounais-Suomen poliisilaitosten alueilla. Uuden valvontatehtävän hoitamisen arvioidaan edellyttävän merkittävässä määrin ylittöiden ja mahdollisesti hätätyön teettämistä (s. 50). Sinänsä mahdollisella Puolustusvoimien virka-avulla ei valvontatehtävien hoitamisessa olisi tehokasta merkitystä, sillä poliisin toimivaltuuksia vaaditaan sen selvittämiseksi, onko yksittäisillä henkilöillä oikeus liikkua lakiehdotuksen määrittelemissä puitteissa.

Käytännössä poliisilla ei ole resursseja valvoa liikkumisrajoitusten noudattamista kattavasti ja yksityiskohtaisesti, eikä poliisivalvonnan huomattavaa vahvistamista tältä osin voida pitää myöskään tarkoituksenmukaisena. Pääpainon tulisi olla laissa määriteltyjen rajoitusten vapaaehtoisessa ja oma-aloitteisessa noudattamisessa sekä poliisin ennalta estävässä toiminnassa. Ennalta estävyyttä ja vaikuttavuutta tavoiteltaessa edellytyksenä olisi perustelujen mukaan, että poliisi asettaisi koko liikkumisrajoituksen voimassaolon ajaksi kaikkiin kiellon alaisten alueiden kaupunki- ja kuntakeskittyymiin vähintään yhden näkyvillä olevan poliisipartion.

Poliisin tehtävien hoitamisessa on merkitystä myös poliisilain 1 luvun 6 §:n 3 momentin säännöksellä, jonka mukaan poliisin tehtävät on hoidettava tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti, minkä lisäksi olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen. Lain valvonnan arvioidaan edellyttävän poliisille vähintään 135 henkilötyövuoden päiväkohtaista resursointia kutakin valvontaa suorittavaa poliisilaitosta kohden viikossa. Poliisin resursoinnilla tulisi joka tapauksessa pyrkiä siihen, että ei muodostuisi tarvetta siirtää henkilöresursseja rikostorjunnasta valvontatehtäviin.

Toimivaltuuksien käyttäminen

Liikkumiskiellosta tehtävät poikkeukset on määritelty lakiehdotuksen 3 §:ssä melko väljästi. Tämä on sinänsä perusteltua liikkumisvapauden perusoikeussuojan

vuoksi. Väljähkö määrittely voi kuitenkin aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta, kun rajoituksen noudattamista valvova poliisi arvioi, milloin liikkuminen on välttämätöntä esimerkiksi elintarvikkeiden hankkimiseksi tai vakiintuneen parisuhteen ylläpitämiseksi.

Näiltä osin voidaan todeta, että poliisin valvontatehtävän toteuttamisessa tulevat noudatettaviksi myös poliisilain 1 luvun 2-5 §:n säännökset perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta, suhteellisuusperiaatteesta, vähimmän haitan periaatteesta ja toimivallan käytön tarkoitussidonnaisuudesta. Lisäksi poliisilain 1 luvun 6 §:n mukaan poliisin tulee ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta (ks. myös PeVM 11/2020 vp).

Oikeusturva

Lain valvontaan ja poliisin toimivaltuuksien käyttöön kohdistuvan oikeusturvan takeiden kannalta voidaan todeta, että poliisin toimintaan valvontatehtävien hoitamisessa ja toimivaltuuksien käyttämisessä kohdistuu muuhun lainsäädäntöön perustuva laillisuusvalvonta ja hallinnollinen valvonta. Poliisin toimintaan kohdistuu myös virkavastuu, jonka perusteet voivat tulla arvioitaviksi rikosoikeudellisessa tai hallintoprosessuaalisessa menettelyssä.

Liikkumisrajoituksen rikkomisesta mahdollisesti tuomittavan sakkorangaistuksen tuomioistuinkäsittelyn yhteydessä voidaan arvioida myös poliisin toiminnan lainmukaisuutta. Sama koskee kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttöpakkorikkomuksesta määrättävää rikesakkoa. Oikeusturvan takeiden kannalta sääntelyä voidaan pitää oikeusturvan kannalta riittävänä.