

Olli Mäenpää
30.3.2021

Perustuslakivaliokunnalle

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

Perusoikeuksien turvaaminen

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 toteutuminen. 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.

Näiden perusoikeuksien turvaamiseksi lakiehdotus sisältää sääntelyä, jolla rajoitettaisiin erityisesti perustuslain 9 §:n 1 momentissa säädettyä liikkumisvapautta ja perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaiselle kuuluvaa henkilökohtaista vapautta. Lakiehdotuksen perusoikeuksia turvaavalla sääntelyllä olisi rajoittavaa tai ainakin vahvasti ohjaavaa vaikutusta myös useiden muiden perusoikeuksien toteutumiseen. Tältä kannalta voidaan todeta, että perusoikeuksien turvaamiselle ei ole määritelty vastaavanlaisia yleisiä valtiosääntöoikeudellisia kriteerejä kuin perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset. Tämä on ehkä jossain määrin epä johdonmukaista, kun otetaan huomioon, että perusoikeuksien turvaaminen on myös keskeinen peruste lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden arvioinnissa. Yleensä tätäkin perustetta arvioidaan osana perusoikeuksien yleisiä rajoittamisedellytyksiä.

Turvaamisvelvollisuuden kannalta arvioituna voidaan joka tapauksessa todeta, että lakiehdotuksen kohteena olevien perusoikeuksien turvaamiselle on yleisesti hyväksyttävät ja varsin painavat perusteet, joita selvitetään esityksen perusteluissa riittävästi. Turvaamistavoitteiden toteuttamista koskevaa laintasoista sääntelyä lakiehdotuksessa voidaan myös pitää pääosin riittävän täsmällisenä. Turvaamisvelvollisuutta toteuttavan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta keskeinen kysymys kohdistuu nyt turvaamisvelvollisuuden säädännäiseen toteuttamisen oikeasuhtaisuuteen ja etenkin siihen, voidaanko ja miten laajasti yksittäisten perusoikeuksien turvaamiseksi lailla rajoittaa toisia perusoikeuksia.

Kysymystä käsitellään lähinnä liikkumisvapauden rajoittamisen välttämättömyyttä arvioitaessa.

Perusoikeuksien rajoittaminen

Lakiehdotus määrittelee rajoituksia ja velvoitteita, joilla on vaikutusta liikkumisvapauden lisäksi useiden muidenkin perusoikeuksien toteutumiseen. Keskeisinä voidaan pitää sääntelyn vaikutuksia myös henkilökohtaiseen vapauteen, kokoontumisvapauteen, yhdenvertaisuuteen ja rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteen. Ehdotetulla sääntelyllä on lisäksi merkittäviä heijastusvaikutuksia elinkeinovapauteen ja se vaikuttaa ohjaavasti muun muassa sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseen. Sääntämisjärjestysperusteluissa selvitetään näitä vaikutuksia monipuolisesti.

Hallituksen esitys on annettu perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa. Lakiehdotuksen arvioinnin lähtökohtana on siten perustuslain 23 §:n sääntely, jonka mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla 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. Perustuslain 23 §:n määritelmä kattaa perustuslakivaliokunnan mukaan 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, s. 8-9). Ehdotetun lain säätämiseksi perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuna tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksista voidaan katsoa olevan riittävät ja asianmukaiset perusteet.

Perusoikeuksiin perustuslain 23 §:n mukaan kohdistuvien poikkeuksien tulee olla välttämättömiä. Lisäksi perustuslakivaliokunta on korostanut perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kiinnittyvien näkökohtien merkitystä perustuslain 23 §:n perusoikeuspoikkeuksien soveltamisalalla (ks. PeVM 5/2021 vp, s. 2. PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 4, PeVM 15/2020 vp, s. 2). Lakiehdotusta on siten paikallaan arvioida myös perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten (PeVM 25/1994 vp) samoin kuin perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden (PL 22 §) kannalta.

Perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten mukaan perusoikeusrajoitukselle on oltava riittävän painavat ja yleisesti hyväksyttävät perusteet, minkä lisäksi vain täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lailla määritellyt rajoitukset perusoikeuteen ovat mahdollisia oikeasuhtaisuuden vaatimuksen määrittelemissä rajoissa. Myös oikeusturvan vaatimukset on otettava huomioon, eikä perusoikeusrajoitus saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Liikkumisvapauden rajoittaminen

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 rinnastuvassa 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.

Ehdotettua liikkumiskieltoa on perusteltua arvioida siltä kannalta, että perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan oikeus liikkua vapaasti paikasta toiseen on ihmisyyksilön itsemääräämisoikeuden tärkeä osatekijä. Perustuslain 9 §:n 1 momentti kattaa valiokunnan mielestä oikeuden liikkua maassa paikkakunnalta toiselle ja yksittäisen paikkakunnan sisällä (PeVM 11/2020 vp).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. 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.

Rajoitusten välttämättömyys

Liikkumisvapauteen kohdistuville rajoituksille on esityksen perusteluissa esitetty yksityiskohtaiseen selvitykseen ja erilaisten vaihtoehtojen arviointiin perustuvat perusteet. Vaikka vaikutusten arviointiin liittyy myös merkittäviä epävarmuustekijöitä, esitettyjä arviointeja tukee selvityksiin perustuva vakuuttava tietopohja.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä väestön terveyden suojelemista on pidetty tällaisessa sääntely-yhteydessä epäilemättä perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painavana perusteena. Sama arvio koskee terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttämistä pandemian aikana. Näillä tavoitteilla on myös yhteysperustuslain 7 §:n 1 momentin mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä. Ne oikeuttavat poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (PeVM 11/2020 vp, s. 2, PeVM 2/2020 vp, s. 4—5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVL 31/2020 vp, s. 3). Liikkumisvapautta rajoittavalle lakiehdotukselle on siten selvästi hyväksyttävät perusteet.

Rajoitusten välttämättömyyden arvioinnissa on keskeinen merkitys myös sillä, että laki olisi voimassa 14.5.2021 asti ja siinä määritellyt rajoitukset otettaisiin käyttöön valtioneuvoston asetuksella, josta päättäminen edellyttää vielä yksityiskohtaista välttämättömyyden arviointia. Valtioneuvoston velvollisuutena olisi lakiehdotuksen 4 §:n mukaan tarkoin seurata, ovatko 2 §:ssä tarkoitetut rajoitusten edellytykset edelleen voimassa. Jos edellytykset eivät enää täyty, valtioneuvoston olisi vii-

pymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin asetuksen säännösten kumoamiseksi. Ehdo-tettuja tilapäisiä rajoituksia voidaan nämä näkökohdat huomioon ottaen pitää myös perustuslain 23 §:ssä edellytetyllä tavalla välttämättöminä.

Rajoitusten täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Peruskieltoa lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentissa voidaan pitää täsmällisenä ja tarkkarajaisena. Kiellon soveltamisalaa koskevia käsitteitä ”asuinpaikka” ja ”piha-piiri” ei kuitenkaan määriteltäisi laissa, joskin pihapiirin määritelmää on selven-netty 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 peruskiellon soveltamisalan, ne tulisi määritellä laissa.

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 lakieh-dotuksen 3 §:n 2 ja 3 momentissa säädetty poikkeukset, joiden tarkoituksena on myös suojata liikkumisvapauden ydinalueelle kuuluvia vapauksia. Ne on määritelty väljemmin ja tulkinnanvaraisemmin kuin peruskielto.

Poikkeukset rajoittaisivat liikkumiskielloa, ja niillä turvataan myös liikkumisvapau-den ydinalueelle kuuluvia perusvapauksia. Poikkeussäännöksiä ei siten ole perus-teltua tulkita suppeasti, mikä osaltaan puoltaa poikkeusten väljähköä sääntelyä. Poikkeuksien soveltamisessa on myös noudatettava perusoikeusmyönteistä tul-kintaa. Poikkeussäännöksiä ei siten voida pitää ongelmallisina täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta, jos niiden alueellinen soveltaminen määritellään eh-dotettua tarkemmin.

Rajoitusten oikeasuhtaisuus ja tehokkuus

Liikkumisrajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta on merkitystä sillä, että rajoituk-set voisivat lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan olla voimassa vain välttä-mättömän ajan. Lisäksi voimassaoloalueiden määritelyssä olisi otettava huomi-oon 2 §:n 3 momentissa määritellyt neljä tekijää, jotka sisällöllisesti rajaavat voi-massaolon tilanteisiin, joissa liikkumisrajoitukselle on alueellisesti välttämättömät perusteet muun muassa epidemiologiselta kannalta ja ottaen huomioon sairaala- ja tehohoidon toimintakyvyn.

Esityksen perusteluissa tehdään selkoa vaihtoehtoisista sääntelymalleista ja niiden tehokkuudesta. Esitettyjen tietojen perusteella voidaan arvioida, että muita mah-dollisia sääntelyvaihtoehtoja voidaan esittää, mutta niillä ei todennäköisesti voi-taisi yhtä tehokkaasti saavuttaa liikkumisrajoituksen tavoitteita. Toisaalta peruste-luissa esitettyjen tietojen perusteella voidaan arvioida, että liikkumisrajoituksella voidaan kohtuullisella todennäköisyydellä saavuttaa sen perusteena olevat hyväk-syttävät 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). Lakiehdotuksen voidaan näillä perusteilla katsoa rajoittavan liikkumisvapautta suhteellisuusvaatimuksen mukaisesti ja rajoissa.

Oikeusturvan vaatimukset

Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan lain noudattamista valvoo poliisi. Poliisin toimivaltuuksista säädetään tarkemmin pykälän 2 ja 3 momentissa. Toimivaltuuksien soveltamisessa tulevat noudatettaviksi poliisilain 1 luvun 2-5 §:n säännökset perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta, suhteellisuusperiaatteesta, vähimmän haitan periaatteesta ja toimivallan käytön tarkoitussidonnaisuudesta. Toimivaltuuksien käytössä voidaan hyvän hallinnon toteuttamiseksi pitää perusteltuna lähtökohtaa, jonka mukaan poliisi valvoisi rajoitusten noudattamista ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin (PeVM 11/2020 vp).

Oikeusturvan takeiden kannalta voidaan todeta, että poliisin toimintaan valvonta-tehtävien hoitamisessa ja toimivaltuuksien käyttämisessä kohdistuu muuhun lainsäädäntöön perustuva laillisuusvalvonta. Poliisin toimintaan kohdistuu myös virkavastuu, jonka perusteet voivat tulla arvioitaviksi rikosoikeudellisessa tai hallintoprosessuaalisessa menettelyssä. Lisäksi liikkumisrajoituksen rikkomisesta mahdollisesti tuomittavan sakkorangaistuksen tuomioistuinkäsittelyn yhteydessä voidaan arvioida myös poliisin toiminnan lainmukaisuutta. Sääntelyä voidaan pitää oikeusturvan kannalta riittävänä.

Vaikutukset muihin perusoikeuksiin

Yksityiselämän suoja

Yksityiselämän suojaan liikkumisrajoitus kohdistuisi lähinnä rajoittamalla ihmisten oikeutta tavata muita kuin samassa taloudessa asuvia henkilöitä ja osallistua erilaisiin yksityis- ja perhe-elämän piiriin kuuluviin tilaisuuksiin. Rajoitus olisi kuitenkin tilapäinen ja siihen kohdistuisi 3 §:ssä määritellyjä poikkeuksia, joilla turvataan yksityiselämän ydinalueelle kuuluvan perhe-elämän kontakteja. Sääntelyä ei tältä osin voida pitää ongelmallisena yksityiselämän suojan kannalta.

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. Poliisilla on tällaisia tietoja koskeva salassapito-velvollisuus, mutta selvitysvelvollisuus olisi yksityiselämän suojan vuoksi aiheellista rajata vain valvonnan toteuttamiseksi välttämättömiin tietoihin.

Henkilökohtainen vapaus

Liikkumisvapauden kohdistuvat rajoitukset ovat merkityksellisiä myös perustuslain 7 §:ssä turvattun henkilökohtaisen vapauden kannalta. Tältä kannalta voidaan viitata edellä esitettyyn arvioon.

Lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentissa määritelty velvollisuus käyttää hengityssuojainta sisätiloissa ja liikennevälineissä, joissa on muita kuin samaan talouteen kuuluvia henkilöitä, on niin ikään merkityksellinen henkilökohtaisen vapauden kannalta, sillä se rajoittaisi ainakin jossain määrin yksilön itsemääräämisoikeutta. Vaikka hengityssuojaimen käyttäminen ei ilman muuta estä pandemian leviämistä, sillä on perusteltu ja aiheellinen tehtävä yhtenä keinona keinovalikoimassa, jolla pyritään leviämisen estämiseen. Velvoitteella suojattaisiin myös muiden perusoikeutta terveyteen ja elämään. Sillä ei puututtaisi suhteettomasti henkilökohtaiseen vapauteen, kun myös otetaan huomioon, että terveyteen liittyvät syyt vapauttaisivat ehdotuksen mukaan velvoitteesta. Käyttövelvoite ei muutenkaan muodostu ongelmaksi perusoikeusrajoitusten yleisten edellytysten kannalta.

Yhdenvertaisuus

Lakiehdotuksen 3 § sisältää monikohtaisen luettelon poikkeuksista liikkumiskieltoon. Poikkeusten määrittely on verraten väljää, ja niiden soveltaminen voi käytännössä aiheuttaa ihmisten asettamista erilaiseen asemaan. Tällaiselle eroavuudelle on kuitenkin hyväksyttävät perusteet, eikä erotteluperusteiden määrittelyä voida pitää mielivaltaisena tai syrjivänä. Yhdenvertaisuusperiaatteesta ei myöskään johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskunnallisen tilanteen vaatimaan sääntelyyn.

Joiltain osin poikkeusluettelon sääntely näyttäisi kuitenkin voivan johtaa sellaiseen epätasapuoliseen kohteluun, joka ei riittävästi saa tukea myöskään lain tarkoituksena olevasta perusoikeuksien turvaamisesta. Poikkeusluettelon 1. kohtaa olisi elinkeinonharjoittajien epätasapuolisen kohtelun välttämiseksi ilmeisesti perusteltua kohdentaa niin, että siinä tarkoitettujen hyödykkeiden hankkiminen olisi välttämättömistä syistä sallittua vain tällaisten hyödykkeiden myyntiin nimenomaisesti tarkoitettussa tilassa. Poikkeusluettelon 8. kohdan sisältämä rajoitus vaikiintuneeseen 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 hallintaoikeuden perusteella voi ilman välttämätöntä syytä rajoittaa tällaisen asunnon muita hallintamuotoja. Näiltä osin olisi paikallaan, että mietintövaliokunta vielä tarkastelee poikkeusluettelon muotoiluja sääntelyn tarkoituksen kannalta.

Perustuslain 6 §:ssä turvatun ihmisten yhdenvertaisuuden kannalta on merkitystä myös sillä, että rajoitus kohdistettaisiin vain tiettyjen kuntien alueelle. Rajoitusten kohdentamisen kriteerit on erikseen määritelty sisällöllisesti tarkasti lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentissa. Sääntelylle on tältä kannalta hyväksyttävät perusteet, jotka perustuvat lääketieteellisen ja epidemiologisen riskin arviointiin sekä perusoikeusrajoituksen alueelliseen kohdentamiseen pandemian leviämisen riskin kannalta tehokkaalla tavalla.

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Liikkumisrajoituksen määrittelyllä sääntelyllä olisi epäsuorasti vaikutusta elinkeinotoimintaan. Pandemian leviämisen hidastaminen liikkumisrajoituksen avulla turvaa myös elinkeinotoiminnan edellytyksiä. Toisaalta vaikka rajoitus on lyhytaikainen, sen johdosta saamatta jäävän työ- ja elinkeinotulon määrä on arvioitu miljarditasolle. Näin merkittävän tulonmenetyksen korvaamista voidaan pitää välttämättömänä. Esityksen perustelujen (s. 77, 85) mukaan siitä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä kompensoitaisiin yrityksille kustannustukijärjestelmän mukaisilla mekanismeilla, mitä voidaan pitää elinkeinovapauden kannalta perusteltuna.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Liikkumisrajoituksen rikkomisesta tuomittavaa rangaistusseuraamusta on paikallaan arvioida perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Säännös edellyttää rangaistavan teon määrittelyltä täsmällisyyttä ja tarkkuutta. Liikkumisrajoituksen rikkomisesta tuomittava rikesakko kohdistuisi lakiehdotuksen 6 §:n mukaan siihen, joka rikkoo 2 §:ssä ja sen nojalla annetussa asetuksessa säädettyä liikkumisrajoitusta. Rangaistavan teon määrittelyyn sisältyy verraten runsaasti tulkinnanvaraisuutta, kun erityisesti otetaan huomioon lakiehdotuksen 3 §:ssä säädetty poikkeukset. Ehdotettua rangaistussäännöstä ei kuitenkaan, myös sääntelyn kokonaisuus ja lyhytaikainen voimassaolo voitane pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vastaisena.

Asetuksenantovaltuus

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää lain soveltamisalaan kuuluvista kunnista sekä niiden muodostamista alueista siltä osin kuin alueet muodostuvat useammasta kuin yhdestä kunnasta. Lain soveltamisalan sääntelyä asetuksella ei voida pitää perustuslain 80 §:n ja säädösten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta täysin ongelmattomana (PeVL 14/2005 vp). Perustuslakivaliokunta 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).