

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI LIKKUMISVAPAUDEN JA LÄHIKONTAKTIEN VÄLIAIKAISESTA RAJOITTAMISESTA (HE 39/2021 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta. Kyse olisi perustuslaissa turvatus liikkumisvapauden väliaikaisesta rajoittamisesta väestön suojaamiseksi covid-19-epidemian leviämiseltä.

Lailla voitaisiin 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. Määrääjäksi annettavassa valtioneuvoston asetuksessa määriteltäisiin ne alueet, joissa henkilöiden liikkumista ja oleskelua rajoitettaisiin. Asetus voisi olla voimassa enintään 21 vuorokautta ja sen voimassaoloa voitaisiin jatkaa enintään 21 vuorokautta kerrallaan. Asetus olisi annettava tietyille tarkkaan rajatulle kuntien alueelle.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi poikkeuksista liikkumisrajoitukseen tilanteissa, joissa liikkuminen olisi välttämätöntä. Poikkeukset voisivat koskea muun muassa tilanteita, joissa liikkuminen olisi välttämätöntä elintarvikkeiden ja lääkkeiden hankkimiseksi, terveyden ja sosiaalihuollon palvelujen vuoksi tai työn, elinkeino- ja yritystoiminnan, opiskelun tai yhteiskunnallisen luottamustoimen harjoittamisen vuoksi. Lisäksi esityksessä säädettäisiin, että tietyillä reunaehdoilla ulkoilu esimerkiksi virkistäytymistarkoituksessa olisi sallittua ilman välttämättömyysedellytystäkin.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi velvollisuudesta käyttää kasvomaskia tai hengityssuojainta. Kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttöä edellytettäisiin vuonna 2007 ja sitä aiemmin syntyneiltä henkilöiltä silloin, kun henkilö välttämättömään rajoitusalueella liikkumiseen perustuen on sisätiloissa ja liikennevälineissä, joissa on muita kuin samaan talouteen kuuluvia henkilöitä.

Esitys on ehdotettu annettavaksi perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja olemaan voimassa 14.5.2021 asti.

Suhde perus- ja ihmisoikeuksiin

Esitykseen sisältyy säätämisyjärjestysjakso, jossa on tuotu esille ehdotetun sääntelyn merkittävän puuttumista useisiin perustuslaissa, kansainvälisissä sopimuksissa ja EU-oikeudessa turvattuihin oikeuksiin. Esityksen mukaan sääntely olisi välittömästi tai välillisesti merkityksellistä yhtäältä muun muassa liikkumisvapauden, elinkeinovapauden, henkilökohtaisen vapauden, uskonnonvapauden ja yksityis- ja perhe-elämän suojan sekä toisaalta oikeuden elämään ja väestön terveyden turvaamisen kannalta. Lisäksi esityksessä tuodaan esille, että lakiehdotus puuttuisi syvästi yksilön itsemääräämisoikeuteen. Esityksessä todetaan, että kyse olisi tilapäisestä laajasta ja syvästä toisen perusoikeuksien kokonaisuuden rajoittamisesta lailla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti hyvin perustavanlaatuisen perusoikeuksien suojaamiseksi.

Säätämisyjärjestys perusteluissa on tehty viitattu tai tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen, 7 §:n mukaiseen oikeuteen elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen, 9 §:n mukaiseen liikkumisvapauteen, 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämään, 11 §:ssä turvattuun uskonnon ja omantunnon vapauteen, 13 §:n mukaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen, 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan, 18 §:n 1 momentin mukaiseen elinkeinovapauteen sekä 16 §:n mukaisiin sivistyksellisiin oikeuksiin ja 19 §:n mukaiseen oikeuteen sosiaaliturvaan. Perustuslakijaksossa tuodaan esille myös perustuslain 16, 19 ja 22 §:ään sisältyvät julkisen vallan velvoitteet perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Lisäksi esityksessä tarkastellaan perustuslain 23 §:n soveltamista. Esityksessä on otettu huomioon myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.

Esityksessä on tehty lähtökohdiltaan varsin asianmukaista ja kattavaa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arviointia. En siksi katso tarpeelliseksi toistaa asiassa merkityksellisiin perusoikeuksiin kytkeytyvää arviointiperustaa. Ehdotettava sääntely merkitsisi syvälle käyvää puuttumista useisiin perusoikeuksiin, etenkin perustuslain 7 §:n mukaiseen henkilökohtaiseen vapauteen ja 9 §:ssä säädettyyn liikkumisvapauteen sekä näihin ja useisiin muihinkin perusoikeuksiin kytkeytyvään itsemääräämisoikeuteen. Myös esimerkiksi perustuslain 18 §:n mukaiseen elinkeinovapauteen kohdistuvia vaikutuksia voidaan pitää merkittävinä.

Esityksessä on otettu huomioon nähdäkseni kattavasti Suomea sitovia ihmisoikeussopimuksia. Ihmisoikeusvelvoitteista ei johdu nähdäkseni estettä ehdotetulle sääntelylle. Samalla täyttyy perustuslain 23 §:ään sisältyvä vaatimus siitä, että tilapäisten perusoikeuspoikkeusten tulee olla Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

Säätäminen perustuslain 23 §:n nojalla

Lakiehdotus ehdotetaan säädettäväksi perustuslain 23 §:n nojalla tilapäiseksi poikkeukseksi perusoikeuksista 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. 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 (1552/2011) nojalla annettujen asetusten. Asetuksen voimaantulo ei edellytä eduskunnan päätöstä. (PeVL 6/2021 vp, PeVL 7/2020 vp, PeVM 10/2020 vp.)

Perustuslain tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia koskevaa sääntelyä on tyyppillisesti sisällytetty etukäteen säädettävään, jossakin määrin yleisluonteisempaan ja erikseen kriisioloissa käytönotettavaan lainsäädäntöön, kuten valmiuslakiin. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 23 § ei kuitenkaan estä menettelyä, jossa välttämättömästä puuttumisesta perusoikeuksiin säädetään poikkeusolojen vallitessa ja olemassa olevista poikkeusoloja koskevista laeista erillisesti. Valiokunta on myös 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. Perustuslakivaliokunnan mukaan hallituksen esityksen muodossa eduskunnalle annettavaan lakiehdotukseen eduskunta voi myös tehdä muutoksia tavanomaiseen tapaan eduskuntakäsittelyn aikana, jos se pitää muutoksia tarpeellisina. (PeVL 7/2020 vp, s. 2.)

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin korostanut perustuslain 23 §:n soveltamisen poikkeuksellisuutta. 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 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. 2–3.)

Perustuslakivaliokunta piti mahdollisena säätää perustuslain 23 §:n nojalla majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetulla lailla ravintoloiden sulkemisesta pandemian aikana. Valiokunta arvioi, että majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettuun lakiin (308/2006) väliaikaisesti lisättäväksi ehdotettu uusi 3 a §, jonka mukaan ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat on pidettävä koronaepidemian vuoksi suljettuina asiakkailta, merkitsee tietyn elinkeinon harjoittamisen kieltämistä lähes kokonaan määräajaksi ja siten hyvin voimakasta puuttumista perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. (PeVL 7/2020 vp.) Myös tämän muutoksen voimassaolon päättymisen jälkeen seurannut uusi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain muutos, jolla lakiin lisättiin pääasiassa edellistä muutosta vastaava 3 a §, säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella perustuslain 23 §:n nojalla (PeVL 6/2021 vp). Sen sijaan tartuntatautilakiin ehdotettua ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikaista rajoittamista tartuntataudin leviämisen estämiseksi ei perustuslakivaliokunnan mukaan voitu säätää perustuslain 23 §:n nojalla (PeVL 14/2020 vp).

Asiassa on merkitystä myös sillä, että tartuntatautilain muuttaminen ja väliaikainen muuttaminen on merkinnyt useita perusoikeusrajoituksia, etenkin elinkeinotoimintaan ja myös henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja itsemääräämisoikeuteen, jotka on säädetty tavallisina lakeina perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten mukaisesti. Perustuslain 23 §:n nojalla säädetyn ravitsemisliikkeiden tilojen tilapäistä sulkemista

koskevan lain käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta toi esille, ettei olisi valtiosääntö-oikeudellista estettä säännellä tarkoitettusta tilapäisestä sulkemisesta perusoikeusrajoitukseksi samaan tapaan kuin eräiden muiden elinkeinojen suhteen on tehty (tartuntatautilain 58 §). Valiokunta piti kuitenkin myös valittua sääntelyratkaisua eli säätämistä perustuslain 23 §:n nojalla vallitsevassa poikkeuksellisessa tilanteessa valtiosääntöisesti mahdollisena. (PeVL 6/2021 vp.)

Tartuntatautilain muuttamisen ja väliaikaisen muuttamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta on pitänyt vakavana puutteena, että arvioitavana olleessa hallituksen esityksessä (HE 245/2020 vp) ei lainkaan arvioitu ehdotuksia perustuslain 23 §:n tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia koskevan sääntelyn näkökulmasta. Hallituksen esityksessä ei myöskään juurikaan arvioitu esityksen suhdetta valmiuslain sääntelyyn. Valiokunnan mielestä ehdotuksessa oli kokonaisuutena arvioiden kysymys verraten poikkeuksellisista ja laajoista melkein koko perusoikeussääntelykokonaisuutta koskevista intensiivisistä rajoituksista perusoikeuksiin, joita oli käsillä olleessa koronaepidemiaan liittyvässä sääntelykontekstissa arvioitava kunkin perusoikeuden yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset huomioiden sekä säätämisyjärjestyksen kannalta että myös suhteessa tarpeeseen säätää ehdotetuista rajoitustoimenpiteistä ja toimivaltuuksista perustuslain 23 §:n nojalla joko valmiuslaissa, tartuntatautilaissa tai muussa lainsäädännössä. (PeVL 44/2020 vp, s. 4.)

Hallituksen esitystä arvioitaessa on syytä ottaa huomioon myös valmiuslaissa säädetyt toimivaltuudet, joiden nojalla voitaisiin säätää liikkumisrajoituksista. Valmiuslain 118 §:n mukainen toimivaltuus käsittää toimivallan kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittaa niitä, jos se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Keväällä 2020 perustuslakivaliokunta katsoi, ettei kieltö tulla Uudenmaan maakuntaan ja poistua Uudenmaan maakunnasta aivan luontevasti vastannut valmiuslain 118 §:n sanamuotoa. Valmiuslain 118 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia oleskelun ja liikkumisen kieltämiseksi ja rajoittamiseksi voitiin kuitenkin soveltaa Uudenmaan maakunnan alueella. Valiokunnan mielestä perustellumpi lähestymistapa olisi ollut laatia asiasta perustuslain 23 §:n mahdollistama lainsäädäntö välttämättömistä liikkumisrajoituksista vallitsevien poikkeusolojen aikana. (PeVM 11/2020 vp, s. 3–5, ks. myös PeVM 8/2020 vp, PeVL 7/2020 vp, s. 2–3.)

Esityksessä ehdotettua hyvin merkittävää ja laajaa, lähes koko perusoikeussääntelyn kokonaisuuteen kohdistuvaa puuttumista perusoikeuksiin vallitsevassa poikkeuksellisessa tilanteessa covid-19-tartuntataudin leviämisen estämiseksi ei olisi näkemykseni mukaan mahdollista säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset täyttävinä perusoikeusrajoituksina. Näin ollen pidän lähtökohtaisesti asianmukaisena sitä, että lakiehdotuksen sisältämät puuttumiset perusoikeuksiin ehdotetaan säädettäväksi perustuslain 23 §:n nojalla tilapäisinä poikkeuksina perusoikeuksista.

Pidän myös mahdollisena, että välttämättömästä puuttumisesta perusoikeuksiin säädetään poikkeusolojen vallitessa ja olemassa olevista poikkeusoloja koskevista laeista erillisesti. Esityksessä on käyty läpi sääntelyratkaisun valintaa ja ehdotuksen suhdetta valmiuslain 118 §:ään, ja esitettyyn arvioon sisältyvät nähdäkseni asiassa valtiosääntöoikeudellisesti merkittävät seikat. On mahdollista arvioida, etteivät valmiuslain 118 §:n mukaiset liikkumisrajoitukset soveltuisi ongelmitta esityksen tarkoitukseen. Vaikka lainsäätämistä tarkoittavan

hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle on eduskunnan asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia paremmin turvaava menettely kuin esimerkiksi valmiuslain mukaiset menettelytavat, eivät eduskunnan vaikutusmahdollisuudet muodostu kuitenkaan valitus- sääntelyratkaisussa kokonaisuutena merkittävästi laajemmiksi kuin tukeuduttaessa valmiuslakiin. Perustuslain 23 §:n 2 momentin nojalla eduskunta päättää vain asetuksen voimassaolosta, ei sen sisällöstä. Pidän tähänkin nähden perusteltuna, että valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin vain alueellisesta soveltamisalasta.

Poikkeusolot

Perustuslain 23 § mahdollistaa tilapäisten perusoikeuspoikkeusten säätämisen vain Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana. Perustuslain 23 §:ää muutettiin perustuslain osittaisuudistuksen yhteydessä (L 1112/2011). 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. Poikkeusolojen määritelmän laajentamisen perustuslakivaliokunta katsoi merkitsevän käytännössä sitä, että esimerkiksi erittäin vakavat luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet voivat oikeuttaa poikkeusololainsäädännön käyttöönoton. Tämä vastaa sitä vakavuuden tasoa, jota kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja niiden valvontaelinten käytännössä on hätätilalta edellytetty. (PeVM 9/2010 vp, s. 8–10.)

Poikkeusolojen tulee kaikissa tapauksissa olla siten kansakuntaa vakavasti uhkaavia, jotta ne täyttävät perustuslain 23 §:n poikkeusolomääritelmän. Perustuslakivaliokunta on lisäksi tuonut esiin sen, että perustuslain 23 §:n sanamuoto edellyttää, että ehdotettava sääntely on lakitekstissä sanonnallisesti sidottu poikkeusolojen olemassaoloon (PeVL 7/2020 vp, s. 3, ks. PeVL 6/2021 vp, s. 2).

Valtioneuvosto on 1.3.2021 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todennut maassa vallitsevan valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot. Lisäksi 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, kappale 5.)

Hallituksen esityksessä on viitattu edellä mainittuihin seikkoihin poikkeusolojen olemassaolosta. Valtioneuvoston kokonaisarvio on, että käsillä olevassa tilanteessa kyseessä on valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettu vaikutuksiltaan erityisen vakava suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Lakiehdotukseen sisältyy oma poikkeusolomääritelmä ("vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin vaarallinen tartuntatauti"). Esityksen mukaan käsillä on perustuslain 23 §:n mukaiset poikkeusolot, jotka mahdollistavat perusoikeuksista poikkeamisen perustuslain 23 §:ssä säädettyin edellytyksin.

Hallituksen esityksessä on käyty läpi epidemiatilannetta. Esityksessä on nähdäkseni esitetty riittäviä perusteluja sille, että perustuslain 23 §:ssä säädetty edellytys kansakuntaa vakavasti uhkaavien poikkeusolojen olemassaolosta täyttyy.

Lakiehdotukseen sisältyisi valmiuslain 3 §:n 5 kohtaa ja majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisen muuttamisen yhteydessä käytettyä käsitettä vastaava poikkeusolo-käsite, jonka mukaisesti kyse tulisi olla vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavasta hyvin laajalle levinneestä vaarallisesta tartuntataudista. Ehdotettu sääntely olisi siten perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla lakitekstissä sanonnallisesti sidottu poikkeusolojen olemassaoloon, ja perustuslain 23 §:n vaatimus poikkeusoloista säätämisestä lailla täyttyisi.

Poikkeamisen välttämättömyys

Perustuslain 23 §:n 1 momentin mukaan säännöksessä tarkoitettujen tilapäisten perusoikeuspoikkeusten tulee olla välttämättömiä. Perustuslain 23 §:n muutosta koskevissa esitöissä ei ole avattu välttämättömyyden merkitystä (ks. HE 60/2010 vp, s. 36–37, PeVM 9/2010 vp, s. 10–11). Välttämättömyyskriteeri sisältyi myös jo perustuslain alkuperäiseen 23 §:ään, joka puolestaan vastasi hallitusmuodon 16 a §:n 2 momenttia (ks. HE 1/1998 vp, s. 81, HE 309/1993 vp, s. 75–77, PeVM 25/1994 vp, s. 11). Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan ilmaisulla on tarkoitettu korostaa pidättyvyyttä perusoikeuksista poikettaessa. Vaatimuksen sisältöä voidaan hakea myös perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvasta suhteellisuusvaatimuksesta. Sen mukaan perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. (Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5.)

Perustuslakivaliokunnan mukaan on myös selvää, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. PeVM 11/2020 vp, s. 5, PeVL 20/2020 vp, s. 4, PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4–5, PeVL 5/2009 vp, s. 3). Valiokunta on korostanut perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kiinnittyvien näkökohtien merkitystä edelleen myös perustuslain 23 §:n sallimien perusoikeuspoikkeuksien soveltamisessa (PeVM 1/2021 vp, PeVM 15/2020 vp, s. 2, PeVM 11/2020 vp, PeVM 9/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 4, PeVM 2/2020 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on katsonut koronavirusepidemian aikana ehdotettujen perusoikeusrajoitusten arvioinnissa useaan otteeseen, että taustalla on ollut perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painavia perusteita. Valiokunta on pitänyt terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttämistä perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painavana perusteena, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään ja 19 §:n 3 momentin velvoitteeseen turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä. Tällainen peruste oikeuttaa valiokunnan mukaan poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia. (PeVM 10/2020 vp, s. 2, PeVM 7/2020 vp, s. 4, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 2/2020 vp, s. 4–5, PeVL 7/2020 vp, s. 3.) Valiokunnan mukaan perustuslain 23 §:ssä asetetun välttämättömyysvaatimuksen täyttymistä puolsi myös käsitys, jonka

mukaan koronaviruksen leviämistä rajoittamaan pyrkivät toimenpiteet eivät olleet olleet valitsevassa tilanteessa riittäviä puuttumaan tartuntojen leviämiseen väestössä (PeVM 10/2020 vp, s. 2, PeVL 7/2020 vp, s. 2). Ravitsemisliikkeiden sulkemista pidettiin tehokkaana keinona tartuntojen leviämisen ehkäisemiseksi (PeVL 7/2020 vp, s. 3).

Keväällä 2020 toteutetun Uudenmaan sulun osalta perustuslakivaliokunta korosti rajoitusten välttämättömyydestä johtuen rajoitusten perusteena olevan ja niiden arvioimiseksi tarpeellisen tietopohjan merkitystä. Ottaen huomioon, että sääntely merkitsi erittäin tuntuvaan puuttumista liikkumisvapauteen, sääntelyn välttämättömyydestä ja muiden käytettävissä olevien keinojen riittämättömyydestä olisi tullut tehdä laajemmin selkoa. Valiokunta kiinnitti huomiota myös tarpeeseen arvioida perusoikeusnäkökulmasta rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kumulatiivisia vaikutuksia ja erityisesti rajoitusten kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn (ks. myös PeVM 10/2020 vp, s. 4). Lisäksi perustuslakivaliokunta painotti, että syvälleikäyvä puuttumista perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen merkitsevä rajoitus voidaan perustaa vain täsmällisellä ja tarkkarajaisella sääntelyllä eikä esimerkiksi perusteluissa tehdyin maininnoin. Valiokunta kiinnitti perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta huomiota myös sääntelyn avoimuuteen. Lisäksi valiokunta piti perusteltuna lähtökohtaa, jonka mukaan poliisi valvoisi rajoitusten noudattamista ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin. (PeVM 11/2020 vp.)

Sääntelyn välttämättömyyden kannalta merkityksellinen on myös kysymys alueellisesta ja ajallisesta soveltamisalasta. Perustuslakivaliokunta on covid-19-kykentäisissä yhteyksissä kiinnittänyt huomiota tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä, että ehdotetun sääntelyn soveltamisalaa on voitava rajata alueellisesti ja ajallisesti (PeVL 7/2020 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt lain soveltamisalan sääntelyä asetuksella perustuslain 80 §:n ja säädösten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta täysin ongelmattomana (ks. esim. PeVL 14/2005 vp). Poikkeusoloja koskevista perusoikeuspoikkeuksista voidaan perustuslain 23 §:n mukaan kuitenkin säätää paitsi lailla myös laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Lailla on säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että tilanteen mahdollinen nopeakin muuttuminen muodostaa sellaisen erityisen syyn, joka voi olla perusteena alueellisesta soveltamisalasta säätämiseksi valtioneuvoston asetuksella. Valiokunnan mukaan alueellisen soveltamisalan rajausta voitiin toteuttaa esimerkiksi lisäämällä lakiin säännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset laissa tarkoitetuista alueista. Valiokunta korosti valtioneuvoston mahdollisuutta reagoida viruksen leviämiseen nopealla aikataululla. (PeVL 7/2020 vp, s. 4–5.)

Arvioidessaan valtioneuvoston asetusta ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 3 a §:ssä säädettyyn vaatimukseen, jonka mukaan sulkeminen pandemian aikana on rajattava koskemaan niitä alueita, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen ehkäisemisen kannalta. Valiokunnan mielestä

ravintoloiden sulkeminen pitää siten pystyä perustelemaan välttämättömäksi jokaisella alueella erikseen. Välttämättömyysarvioinnin tulee kattaa sekä alueellinen että ajallinen välttämättömyys. Valiokunta totesi lisäksi, että rajoituksia tulee luopua heti, kun kyseisellä alueella ei vallitse enää niiden ylläpitoa perustelevia välttämättömiä syitä. (PeVM 10/2020 vp, s. 3–4, ks. PeVL 6/2021 vp.) Lisäksi perustuslakivaliokunta on painottanut tarvetta alueellisen soveltamisalan hienosyisempään rajaamiseen. (PeVM 3/2021 vp, PeVL 6/2021 vp, kappale 18, ks. EV 13/2021 vp.)

Perustuslain 23 §:ään perustuvien perusoikeuspoikkeuksien tulee olla lisäksi tilapäisiä. Perustuslain säännöksen tai sitä edeltäneen hallitusmuodon 16 a §:n 2 momentin perusteluissa ei ole arvioitu, millaisista ajanjaksoista voisi olla kysymys. 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. (PeVL 6/2021 vp, PeVL 14/2020 vp.) Viiden kuukauden voimassaolo ei täyttänyt tilapäisyysvaatimusta (PeVL 14/2020 vp), kun puolestaan kolmen viikon voimassaoloaika ei epidemiatilanteesta saadun tiedon valossa muodostunut ongelmalliseksi perusoikeuspoikkeuksien tilapäisyyden kannalta (PeVL 6/2021 vp).

Voimassaoloajalla on ollut valtiosääntöoikeudellisessa arviossa merkitystä, muun ohella siten, että suhteellisen lyhyttä voimassaoloa on pidetty oikeasuhtaisuutta toteuttavana seikkana. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyn voimassaolo on kaiken kaikkiaan ajallisesti rajattava välttämättömään. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että valtioneuvoston on seurattava tarkkaan sääntelyn voimassaolon välttämättömyyttä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia ja ryhdyttävä toimenpiteisiin näiden ongelmien korjaamiseksi. (Ks. mm. PeVM 10/2020 vp, s. 4, PeVL 14/2020 vp, s. 6, PeVL 7/2020 vp, s. 4–5.)

Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on sillä, millaisia mahdollisuuksia elinkeinonharjoittajalla on sopeuttaa toimintaansa covid-19-kytkentäisiin lainsäädännön muutoksiin. Valiokunta on pitänyt valtiosääntöoikeudellisista syistä perusteltuna, että elinkeinonharjoittajat saavat covid-19-epidemiaan liittyvistä rajoitustoimista aiheutuvista vaikutuksista kohtuullisen kompensaation. (Ks. esim. PeVM 10/2020 vp, s. 5, PeVL 10/2021 vp, s. 4, PeVL 13/2020 vp, s. 3, PeVL 7/2020 vp, s. 5.)

Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan henkilön liikkuminen ja oleskelu muualla kuin hänen kotikunnassaan olevassa asuinpaikassa taikka muussa siihen rinnastuvassa asuinpaikassa olisi kielletty niiden kuntien alueilla, joilla kiello on välttämätön vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Kielto koskisi poistumista asuinpaikalla olevan kiinteistön suljetusta tai rajatusta pihapiiristä. Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin 1 momentissa tarkoitetuista kunnista sekä niiden muodostamista alueista siltä osin kuin alueet muodostuvat useammasta kuin yhdestä kunnasta. Lain 3 §:ssä säädettäisiin laaja joukko poikkeuksia liikkumisrajoituksiin. Lisäksi 4 §:n mukaan valtioneuvoston olisi tarkoin seurattava, ovatko 2 §:ssä tarkoitetut rajoitusten edellytykset edelleen voimassa. Jos edellytykset eivät enää täytyisi, olisi valtioneuvoston viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin lain nojalla annettujen säännösten kumoamiseksi. Jos 2 §:ssä tarkoitetut rajoitukset eivät enää olisi välttämättömiä jollain alueella, valtioneuvoston olisi

viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin lain nojalla annetun asetuksen muuttamiseksi siten, etteivät rajoitukset enää koske kyseistä aluetta.

Alueellinen ulottuvuus määräytyisi lain asettamien kriteerien perusteella tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksessa ei ole annettu kuntia, joiden alueella tarkoitetut rajoitukset olisivat voimassa. Esityksen mukaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on 20.3.2021 arvioinut, että erityisesti pääkaupunkiseudulla ja Turussa on välttämätöntä ottaa käyttöön uusia rajoitustoimenpiteitä, jotta terveydenhuollon kantokyky ei ylitä johtaen alueen väestön hengen ja terveyden vaarantumiseen. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan tilanne Espoossa, Helsingissä, Kauniaisissa, Turussa ja Vantaalla ei ole enää hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Ehdotetun lain olisi tarkoitus olla voimassa 14.5.2021 asti. Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta tietyillä alueilla annettava valtioneuvoston asetus voitaisiin antaa määräajaksi, enintään 21 vuorokaudeksi, ja se olisi voimassa vain välttämättömän ajan. Asetuksen voimassaoloa voitaisiin jatkaa enintään 21 vuorokautta kerrallaan. Esityksen mukaan liikkumis- ja oleskelurajoitusten asettaminen kolmeksi viikoksi kerrallaan on varsin lyhyt aika epidemian leviämisen estämiselle. Tarkastelujakso katsotaan kuitenkin tarpeelliseksi asettaa enintään kolmen viikon jaksoihin, kun otetaan huomioon erityisesti perustuslain vaatimus välttämättömyydestä.

Esityksessä viitataan siihen, että covid-19-pandemiasta aiheutuvien menetysten korvaamisesta säädetään kustannustukilaissa. Esityksen mukaan lainsäädäntöön sisällytetään mahdollisuudet kohtuulliseen kompensatioon siten, että se kohtuullisessa määrin ottaa huomioon myös liikkumisrajoituksesta seuraavat vaikutukset ja että myös kotitalouksien mahdolliset erityisen tuen tarpeet selvitetään. Lakiin ei ehdoteta erillistä sääntelyä rajoitusten aiheuttamien menetysten korvaamisesta.

Esityksen mukaan ehdotettujen rajoituksilla pyritään turvaamaan perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla julkisen vallan toimesta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu jokaisen oikeus elämään, perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Tarkoituksena on hybridistrategian mukaisesti estää viruksen leviämistä yhteiskunnassa, turvata terveydenhuollon kantokyky ja suojella erityisesti riskiryhmiin kuuluvia ihmisiä. Tavoitteena on poikkeusoloissa tilapäisesti ja nopeasti vaikuttavalla tavalla estää yleisvaarallisen covid-19-tartuntataudin ja sen virusmuunnosten leviäminen kriittiseksi muodostuneessa tilanteessa, jossa epidemiatilanne aiheuttaa terveydenhuollon kapasiteetin ylittymisen vakavan uhan ja se on väestön hengen tai terveyden turvaamiseksi välttämätöntä. Pyrkimyksenä on näin saada lisää aikaa rokotusten ja mahdolliselle vuodenaikavaihtelun yhteisvaikutukselle vähentämällä nopeasti ja tehokkaasti kontakteja henkilöiden välillä. Lisäksi esityksessä todetaan, että sääntelyllä pyritään siihen, että rajoituksista aiheutuisi mahdollisimman vähän sosiaalista, yhteiskunnallista tai taloudellista haittaa ja että perusoikeuksia ei rajoiteta enempää kuin on välttämätöntä. Tavoitteena on, että epidemian hillinnästä aiheutuisi mahdollisimman vähän pitkäaikaisia haittoja ihmisille ja yhteiskunnalle kokonaisuutena.

Hallituksen esityksessä on tarkasteltu epidemiologista tilannekuvaa sekä covid-19-epidemian leviämisen estämistoimenpiteitä. Lisäksi esityksen säätämisyjärjestysperusteluihin sisältyy

arvio yhteiskunnalle aiheutuvien kokonaishaittojen suhteesta niillä saavutettuun hyötyyn. Koronaepidemian torjunta perustuu hallituksen esityksen mukaan erityisesti ja ensisijaisesti ihmisten välisten kontaktien vähentämiseen, jotta tartuntamahdollisuuksia ei syntyisi. Esityksessä tuodaan esille, että leviämis- ja kiihtymisvaiheessa olevilla alueilla voimassa olevat rajoitustoimet vähentävät ihmisten välisiä kontakteja, mutta eivät vähennä niitä vielä muun ohella erilaisissa yksityisissä tilaisuuksissa ja asioinnissa vähittäiskaupan liikkeissä sekä harrastustoiminnassa. Esityksessä arvioidaan, että rajattujen kuntien alueelle asetettujen liikkumisen rajoitukset vähentäisivät kontakteja noin 25 %:ia.

Ehdotettujen rajoitusten välttämättömyyttä on syytä arvioida ottaen huomioon esityksen erittäin painavat tavoitteet turvata terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyky ja sitä kautta torjua ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvia vakavia uhkatekijöitä. Lakiehdotuksessa on viime kädessä kysymys oikeuden elämään ja riittäviin terveyspalveluihin turvaamisesta sekä väestön terveyden edistämisestä rajoittamalla joukkoa muita perusoikeuksia, kuten henkilökohtaista koskemattomuutta ja itsemääräämisoikeutta sekä liikkumisvapautta. Kyse olisi perusoikeuspunninnasta, jossa muun muassa koskemattomuuteen, itsemääräämisoikeuteen ja liikkumisvapauteen ei tulisi puuttua enemmän kuin on välttämätöntä terveyshyötyjen toteuttamiseksi. Esityksen taustalla on kaikkiaan merkittäviä perusoikeuksien suojelemiseen liittyviä näkökohtia erityisesti kytkeytyen perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaiseen oikeuteen elämään ja 19 §:n 3 momentin mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Näin ollen katson, että ehdotetulle perusoikeuksiin puuttumiselle on sinänsä olemassa hyväksyttävät, painavan yhteiskunnallisen tarpeen edellyttämät perusteet, jotka myös oikeuttavat pitkällekin menevää puuttumista perusoikeuksiin.

Lakiehdotukseen sisältyy nähdäkseni asianmukainen kriteeristö ehdotettujen perusoikeusrajoitusten alueellisen soveltamisalan määrittämiseksi. Laki edellyttäisi, että toimet rajautuvat koskemaan niitä alueita, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen estämiseksi pandemian aikana. On tärkeää korostaa, että perusoikeuksiin puuttuminen pitää pystyä perustelemaan välttämättömäksi jokaisella alueella erikseen. Sillä, että sääntelyssä otettaisiin huomioon tautitilanteen erilaisuus valtakunnassa alueellisesti, on merkitystä rajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta. Ylipäänsä se, että valtioneuvoston on ryhdyttävä tarvittaessa heti toimenpiteisiin sääntelyn kumoamiseksi tai muuttamiseksi, lisää sääntelyn hyväksyttävyyttä myös välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta.

Alueellisesta soveltamisalasta voi katsoa olevan mahdollista säätää valtioneuvoston asetuksella, sillä tällaiselle säätämislle perustuslain 23 §:ssä asetetun erityisen syyn vaatimuksen täyttää tarve reagoida tilanteen mahdollisesti nopeaan muuttumiseen. Lisäksi on huomattava, että valtioneuvoston asetus on perustuslain 23 §:n 2 momentin perusteella saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi, missä yhteydessä eduskunta voi nähdäkseni kontrolloida alueellisen soveltamisalan asianmukaisuutta voimassaolosta päättäessään.

Lisäksi ehdotettu sääntely olisi perustuslain 23 §:ssä edellytetyllä tavoin tilapäinen. Käsillä oleva määräaika on mielestäni linjassa aikaisemmin covid-19-yhteyksissä omaksuttujen perustuslain 23 §:ään suoraan tai valmiuslain soveltamiseen liittyvien toimivaltuuksien soveltamisen kanssa. Lain väliaikaisuus toteuttaisi näin ollen osaltaan myös sääntelyn oikeasuhtaisuutta.

Ehdotettua sääntelytapaa, jossa lähtökohtaisesti kielletään liikkuminen mutta kuitenkin sallitaan liikkumisvapautta lukuisina poikkeuksina liikkumiskieltoon, voidaan pitää valtiosääntöisesti ongelmallisena. Sääntely muodostuu vaikeaselkoiseksi ja lukuisiin poikkeuksiin sisältyy avoimuutta, joka voi muodostua ongelmalliseksi myös sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkara-jaisuuden kannalta. Samalla on kysyttävä, voivatko sääntelyn sinänsä hyväksyttävät tavoit-teet toteutua riittävässä laajuudessa, kun lakiehdotukseen sisällytettäisiin huomattava määrä poikkeuksia ja kun on myös arvioitavissa, että rajoitusten noudattamisen valvonta olisi käy-tännössä vaikeaa. Ehdotetut liikkumisrajoitukset eivät voisi olla välttämättömiä, jos niillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa niiden perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta.

Sääntely johtaisi myös erikoisiin asetelmiin esimerkiksi elinkeinovapauden kannalta, kun sään-nöksillä ei suoraan suljettaisi ei-välttämättömiä elinkeinotoiminnan liikkeitä. Kuitenkin käy-tännössä liikkumisrajoitus tekisi esimerkiksi erilaisissa erikoiskaupoissa asiainnista lainvas-taista. Lisäksi esityksen valossa jää jossakin määrin epäselväksi, miten ja missä määrin kom-pensaatiojärjestelyt tarkkaan ottaen kattaisivat nyt ehdotetuista rajoituksista aiheutuvia haittoja elinkeinonharjoittajille. On tärkeää varmistua siitä, että välttämättömiksi arvioitavat merkittävät elinkeinovapautteen ja omaisuudensuojaan kohdistuvat puuttumiset myös kom-pensoidaan asianmukaisesti ja että huolehditaan muutoinkin vaikutuksia lieventävistä järjes-telyistä.

Välttämättömyyskriteerin täyttymisen kannalta erityisen ongelmallisena on pidettävä esityk-sen tietopohjaa ja vaihtoehtojen arviointitapaa. Useassa kohdin esityksen arviot ja perustelut jäävät esimerkiksi tutkimuksen todentamattomien mainintojen varaan. Tämä koskee myös esi-tykseen sisältyvää rajoitusten kokonaishaittojen arviointia. Myöskään tavoitteisiin pääsyn kei-novalikoimasta ei esityksen perusteella synny riittävässä määrin vertailevaa kokonaiskuvaa ja punnintaa. Esityksen perusteella ei mielestäni voi riittävästi vakuuttua siitä, että liikkumisra-joitukset olisivat ehdotetussa muodossaan ainoa tehokas ja perusoikeuksiin puuttumisen kan-nalta asianmukainen keino, jolla voitaisiin saavuttaa esityksen tavoitteita, esimerkiksi estää ihmisten kokoontumista yksityistilaisuuksissa. Vaihtoehtoisista keinoista ja lainsäädäntörat-kaisuista, kuten yleisötilaisuuksiin ja kokoontumisiin kohdistuvista kielloista tai tiettyjen paik-kojen ja elinkeinotoiminnan sulkemisesta, ei esitetä havaintojeni mukaan riittävästi arviointia. Ylipäänsä se, ettei tavoitteisiin voitaisi päästä perusoikeuksiin vähemmän puuttuvin keinoin, jää mielestäni esityksessä riittämättömien perusteluiden varaan.

Ehdotettujen perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden sekä ylipäänsä välttämättömyyskriteerin kannalta hyvin jää ongelmalliseksi myös se, ettei liikkumisrajoituk-siin liity esimerkiksi sen kaltaista porrastamista, että ensin käyttöön otettaisiin ajallisesti, esi-merkiksi yöaikaan, kohdistuvia rajoituksia. Esityksessä viitataan muiden maiden liikkumisra-joituksiin, ja käsitykseni mukaan monissa maissa kyse on ollut mainitulla tavalla kohdenne-tuista rajoituksista. Pidän esityksen asetelmaa liikkumisrajoitusten osalta ongelmallisempänä kuin kasvomaskipakkoa.

Merkillepantavaa on lisäksi se, että rajoitusten välttämättömyys sidotaan hallituksen esityk-sessä merkittävässä määrin ennakoitotarpeeseen. Ennakoitavuustarve on ollut jossakin mää-rin esillä aiemminkin covid-19-epidemiaan liittyvistä toimenpiteistä säädettäessä, mutta tässä ehdotetun sääntelyn välttämättömyysargumentaatio on rakennettu hyvin vahvasti sen

varaan. Voi arvioida olevan kiistatonta, että epidemian leviämisen hillitsemiseksi tarvitaan myös ennakoivia toimenpiteitä ja ettei rajoitusten tai toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksia ole mahdollista perustaa kaikkienensä täysin varmoihin tietoihin. Eri asia kuitenkin on, missä määrin ennakoituvuus riittää perustelemaan tilapäisten perusoikeuspoikkeusten välttämättömyyttä. Välttämättömyysarviointi on erittäin vaikeaa ja ylipäänsä käytettävissä oleva tieto epidemiasta on edelleen väistämättä puutteellista. Toimenpiteiden välttämättömyyden arvioinnin perustaksi tarvitaan kuitenkin joka tapauksessa ajantasainen tieto epidemiatilanteesta ja sen kehittymisestä. Ehdotettujen toimenpiteiden välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus tulisi kyetä perustelemaan mahdollisimman yksityiskohtaisesti. Esityksen perusteella ehdotettavien toimenpiteiden välttämättömyydestä on vaikea kaikilta osin täysin vakuuttua.

Kokonaisarvio

Perustuslain 23 §:n mukaisten tilapäisten perusoikeuspoikkeusten säätämistä on syytä pitää poikkeuksellisenä järjestelynä, jonka käytölle olisi kyettävä esittämään korostetun painavat perustelut. Katson, että ehdotetun kaltaisia hyvin poikkeuksellisia ja syvälle perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteenkin kohdistuvia perusoikeuspuuttumisia ei voitaisi säätää tavallisella lailla perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten nojalla. Katsonkin, että sääntely voitaisiin sinänsä perustaa perustuslain 23 §:ään. Ehdotetuille tilapäisille perusoikeuspoikkeuksille poikkeusoloissa on hyväksyttävät ja painavat perusteet, jotka kytkeytyvät perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaiseen oikeuteen elämään ja 19 §:n 3 momentin mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Sinänsä nämä perusteet myös oikeuttavat pitkällekin menevää puuttumista perusoikeuksiin.

Esityksen ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, että ehdotettu sääntely ei arvioni mukaan täytä kaikilta osin perustuslain 23 §:ssä tilapäisille perusoikeuspoikkeuksille asetettua välttämättömyysvaatimusta. Välttämättömyyskriteerin täyttymisen kannalta ongelmallista on etenkin se, että esitykseen ei sisälly nyt esitettyjä kategorisia rajoituksia lievempiä keinoja, esimerkiksi yöaikaan kohdennettuja liikkumisrajoituksia, jollaisia ei Suomessa vielä muutoinkaan ole ollut käytössä. Kun lisäksi ottaa huomioon tässä lausunnossa esittämäni huomiot sääntelytavasta lukuisine poikkeuksineen sekä esityksen tietopohjan ja vaihtoehtojen punninnan puutteista, katson, että ehdotetuista liikkumisrajoituksista voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, mikäli edellä esittämäni valtiosääntöoikeudelliset huomautukset perustuslain 23 §:n sisältämästä välttämättömyydestä voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon.

Joensuussa 29.3.2021

Anu Mutanen, OTT, dosentti, tenure track -professori