

LsN, yksinkönpäällikkö Jussi Matikkala
LsN Marietta Keravuori-Rusanen

Lausunto

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

29.3.2021

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta (HE 39/2021 vp)

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi perustuslaissa turvatun liikkumisvapauden väliaikaisesta rajoittamisesta väestön suojaamiseksi covid-19-epidemian leviämistä. Ehdotetulla lailla voitaisiin rajoittaa valtioneuvoston asetuksessa tarkemmin määriteltävillä alueilla tilapäisesti liikkumista ja oleskelua muualla kuin kotikunnassa olevassa asuinpaikassa tai muussa siihen rinnastuvassa asuinpaikassa. Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi velvollisuus käyttää liikkumisrajoituksen piiriin kuuluvilla alueilla kasvomaskia tai hengityssuojainta sisätiloissa ja liikennevälineissä, joissa oleskelee muita kuin samaan talouteen kuuluvia henkilöitä.

Laki on ehdotettu säädettäväksi perustuslain 23 §:n mukaiseksi tilapäiseksi poikkeukseksi perusoikeuksista poikkeusoloissa.

Arvioinnin lähtökohdat

Esityksen tavoitteena on hybridistrategian mukaisesti estää viruksen leviämistä yhteiskunnassa, turvata terveydenhuollon kantokyky ja suojella erityisesti riskiryhmiin kuuluvia ihmisiä.

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Väestön terveyden ja ihmisten elämän suojeleminen samoin kuin terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana ovat perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta kiistatta sen laatuksia perusteita, joiden on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu oikeuttavan poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomais toimia (PeVM 2/2020 vp, PeVM 3/2020 vp, PeVM 7/2020 vp, PeVM 9/2020 vp). Koska sääntelyn välttämättömyyteen, oikeasuhtaisuuteen ja muuhun hyväksyttävyyteen liittyvät valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat tulevat kuitenkin arvoiduiksi perustuslakivaliokunnan esityksestä aikanaan antamassa lausunnossa, tässä yhteydessä pidetään riittävänä rajata tarkastelu eräisiin lakitekniisiin yksityiskohtiin ja lakiehdotukseen sisältyvään rangaistussääntelyyn.

Liikkumisrajoitus ja siitä poikkeaminen

Lakiehdotuksen 2 §:n mukainen liikkumisrajoitus koskisi poistumista valtioneuvoston asetuksella säädettävillä alueilla henkilön asuinpaikalla olevan kiinteistön suljetusta tai rajatusta pihapiiristä. Liikkumisrajoituksen soveltamista on ehdotettu rajattavaksi 3 §:ssä siten, että siinä otetaan huomioon henkilökohtaisen elämän kannalta liikkumisvapauden kannalta välttämättömiksi arvoidut asioimistarpeet. Näiden lisäksi virkistäytymis- tai kuntoilutarkoituksessa tapahtuva ulkoilu yksin tai samassa taloudessa asuvien tai enintään kahden muun henkilön kanssa muodostaisi poikkeuksen rajoituksen soveltamisesta. Edellytyksenä olisi, että ulkoilu voi tapahtua riittävää etäisyyttä muihin henkilöihin pitäen ja tapahtuu alueella, jossa liikkumisrajoitus on voimassa. Sallittua olisi liikkuminen maahan saapumiseksi ja maasta lähtemiseksi.

Asiointitarpeen välttämättömyyteen kiinnittyvät poikkeusperusteet ulkoilumahdollisuuksineen muodostavat valvonnan toteuttamisen kannalta varsin haasteellisen kokonaisuuden.

Sääntelyyn liittyvänä yksityiskohtana on syytä kiinnittää huomiota 3 §:n 2 momentin 7 kohtaan, joka saattaa ehdotetussa muodossaan johtaa tulkintaan siitä, että esimerkiksi yhdyskuntaseuraamuksen, vankeusrangaistuksen tai valvotun koevapauden täytäntöönpanoon liittyvät velvoitteet keskeytyisivät. Oikeusministeriö pitää edellä sanotun vuoksi aiheellisena tarkistaa mainittu 7 kohtaa paremmin tarkoitustaan vastaavaksi, esim. seuraavasti:

7) varusmiespalveluksen tai muun ~~lakisääteisen~~ *laissa säädetyn tai lain nojalla määrätyn* velvollisuuden täyttämiseksi;

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että ehdotetun 3 §:n 2 momentin mukaan ehdotetun lain 2 §:n 1 momentissa säädetystä poiketen mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitetuilla alueilla saisi liikkua, niille saisi tulla ja niiltä saisi poistua, jos liikkuminen olisi välttämätöntä esimerkiksi henkilökohtaista läsnäoloa edellyttävän viranomaisasioinnin toteuttamiseksi; lakisääteisen velvollisuuden täyttämiseksi; läheisen henkilön hoivan tarpeen, kuolemanvaaran, kuoleman tai hautajaisten vuoksi, lapsen avun ja tuen tarpeen tai tapaamisoikeuden toteuttamiseksi, vammaisen henkilön avun ja tuen tarpeen toteuttamiseksi, tai vakiintuneen parisuhteen taikka muun näihin rinnastuvan merkitykseltään painavan syyn vuoksi. Sanottujen poikkeusten voidaan katsoa mahdollistavan esimerkiksi osallistuminen oikeudenkäyntiin, jossa henkilön tulee olla henkilökohtaisesti paikalla.

Oikeudenkäynti saattaa kuitenkin lisäksi edellyttää henkilökohtaista läsnäoloa sisällään pitävää valmistautumista tai muuta sellaista toimintaa, kuten asioimista asiaa hoitavan avustajan kanssa, jonka ei voida selvästi katsoa sisältyvän viranomaisasiointiin. Tämän johdosta perusteltua saattaisi olla lisätä momenttiin säännös siitä, että sallittua olisi liikkumisrajoitusten estämättä myös asioiminen avustajan kanssa esimerkiksi vireillä olevan riita- tai rikosasian, rikosilmoituksen tekemisen ja niihin liittyvien toimien hoitamiseksi. Asioimisen tulisi olla vastaavasti sallittua myös välimiesmenettelyyn tai sovitteluun taikka tällaiseen asiointiin liittyvään tapaamiseen osallistumiseksi, kuten esimerkiksi oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan kanssa.

Edellä sanotun varmistamiseksi ehdotetun 3 §:n 2 momentin 3 kohta voitaisiin muuttaa oikeusministeriön alustavan arvion mukaan kuulumaan esimerkiksi seuraavasti:

3) terveydenhuollon tai sosiaalihuollon palvelujen käyttämisen vuoksi taikka henkilökohtaista läsnäoloa edellyttävän viranomaisasioinnin *tai välimiesmenettelyn, sovittelun tai muun näihin rinnastettavan asioinnin sekä niihin liittyvien valmistelutoimien* toteuttamiseksi;

Ehdotettu rangaistussäätely

Ehdotettuun lakiin liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta sisältyisi kaksi rangaistussäännöstä, jotka on valmisteltu oikeusministeriössä.

Lain 6 §:ssä säädettäisiin, että joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta rikkoo 2 §:ssä ja sen nojalla annetussa asetuksessa säädettyä liikkumisrajoitusta, on tuomittava liikkumisrajoituksen rikkomisesta sakkoon. Lain 7 §:ssä säädettäisiin, että sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta

rikkoo 2 §:ssä ja sen nojalla annetussa asetuksessa säädettyä velvollisuutta käyttää kasvomaskia tai hengityssuojainta, määrätään 40 euron rikesakko. Rikesakkorikkomuksen rikosnimike olisi kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttöpakkorikkomus.

Rangaistussääntelyn asianmukaisuuden arviointiin liittyy yhtäältä arviointi sääntelyn tarpeellisuudesta nk. kriminalisointiperiaatteiden ja perustuslain näkökulmasta ja toisaalta arviointi sääntelyyn liittyvistä rikosoikeudellisista kysymyksistä.

Kriminalisointiperiaatteissa lähdetään mm. siitä, että rangaistussäännökset ovat sallittuja oikeushyvien suojelemiseksi moitittavilta käyttäytymismuodoilta, että niistä tulee kokonaisuutena arvioiden olla selvästi enemmän hyötyä kuin oletettuja haittoja sekä että niihin voidaan turvautua vasta viimesijaisena keinona, ts. kun kohtuudella ei ole käytettävissä muuta keinoja käyttäytymismuodon torjumiseksi.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään (mm. PeVL 10/2017 vp) lausunut, että kriminalisoinneille on esitettävä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste ja että rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset.

Ehdotetuissa rangaistussäännöksissä kysymys on sakkorangaistuksen uhasta – lain 6 §:ssä päiväsakkojärjestelmän mukaisesta sakkorangais-
tuksesta ja lain 7 §:ssä kiinteämääräisestä 40 euron rikesakosta. Ehdotetut rangaistukset ovat sinänsä melko lieviä, mikä on merkittävää sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnissa.

Ehdotetuista säännöksistä etenkin 6 §:ssä rangaistavan menettelyn ala on määritelty varsin laajasti, ja se koskee suurelta osin sinänsä varsin arkipäiväistä ja liikkumisvapauden ydinalueelle sijoittuvaa käyttäytymistä. Selvää on, että sääntely siihen sisältyvine rangaistusuhkineen on annettu tärkeiden oikeushyvien suojaksi varsin poikkeuksellisessa tilanteessa. Rikosoikeuden keinoin ei ole yksiselitteisesti ja yksityiskohdittain osoitettavissa, miltä osin ja missä laajuudessa on välttämätöntä asettaa tämänkaltaisia rangaistuksen uhalla varustettuja liikkumisrajoituksia. Rangaistussääntelyn hyväksyttävyys edellyttää kuitenkin, että hyöty- haittavertailu on tehty ja tuloksiltaan varsin selkeä sekä että liikkumisrajoitukset ovat mahdollisimman suppeita ja kaikilta osin mahdollisimman hyvin perusteltuja.

Ehdotetun rangaistussääntelyn hyväksyttävyyden edellytyksiin voidaan katsoa kuuluvan myös sen, että sääntelyn soveltamiseen ei sisälly mieltävaltaisia soveltamis- tai näyttöongelmia ja että sääntelyn noudattamisen valvonta on kohtuullisesti ja tasapuolisesti järjestetty. On myös tärkeää, että sääntelyn perusoikeusmyönteiseen täytäntöönpanoon ja valvontaan

varaudutaan etukäteen hyvin ottaen myös huomioon, että sääntely jakaa mielipiteitä.

Lain oikeasuhtaisuuteen liittyy myös kysymys rangaistavuuden edellyttämän syyksiluettavuuden asteesta. Rikosoikeudellisena peruslähtökohtana on se, että rangaistavuus edellyttää tahallisuutta, ja mikäli syyksiluettavuus olisi tätä laajempi ulottuen törkeään huolimattomuuteen tai jopa huolimattomuuteen, tämä on nimenomaisesti perusteltava.

Ehdotetussa sääntelyssä syyksiluettavuus olisikin tahallisuutta laajempi siten, että 6 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa edellytettäisiin törkeää huolimattomuutta ja 7 §:ssä tarkoitettussa rikesakkorikkomuksessa tahallisuutta tai perusmuotoista huolimattomuutta.

Ottaen huomioon sääntelykohteen luonteen ehdotetut syyksiluettavuuden vaatimukset voivat olla puolustettavia. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että sääntelyn sisältö on varsin selvä ja että siitä tarvittaessa myös tiedotetaan yhtenäisellä tavalla.

Sääntelyehdotuksen rikosoikeudellisessa arvioinnissa keskeistä on, että sääntely toteuttaa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimukset. Sääntelyn tarkkarajaisuuden näkökulmasta tämä edellyttää lain 2 §:n kieltosäännöksen ja 3 §:n poikkeussäännöksen tarkkaa muotoilua.

Kun rangaistavuuden edellytykset eivät kaikilta osin ilmene itse rangaistussäännöksistä eivätkä ehdotetusta laistakaan vaan lain ja asetuksen muodostamasta kokonaisuudesta, tulee kiinnittää huomiota tarvittavien viittausten asianmukaisuuteen. Ehdotetun lain 6 ja 7 §:ssä onkin viitattu rangaistavuuden sisällön kannalta keskeisen käyttäytymisvelvoitteen sisältämään 2 §:ään. Rangaistussäännöksissä on myös nimenomaisesti viitattu sääntelyn voimaantulon ja rangaistavuuden alueellisen määräytymisen kannalta keskeiseen asetukseen. Näissä suhteissa ehdotettu sääntely on asianmukainen. Asetukseen on perusteltu sisällyttää takaisinviittaus lain 6 ja 7 §:ien rangaistussäännöksiin.

Rikosoikeudellisesti ja sääntelyteknisesti huomionarvoista on, että sääntelyyn sisältyy kaksi rangaistussäännöstä, jotka kuuluvat rikos- ja rangaistusopillisesti eri järjestelmiin. Kahden järjestelmän käyttäminen jossain määrin raskauttaa sääntelyä ja asettaa omat haasteensa sen soveltamiselle. Mallia voidaan puolustaa sillä, että 6 §:ssä tarkoitettu menettely voi olla enemmän tai vähemmän haitallista, kun taas 7 §:n tarkoittamissa tapauksissa kysymyksessä on yhtenäisempi käyttäytymistyyppi. 7 §:ssä on myös hyödynnetty teon rangaistusarvoa vastaavaa lievähköä seuraamusta. Rikesakkorikkomuksista säädetään lähtökohtaisesti rikesakkorikkomuksista annetussa laissa, mutta säätämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti perusteltu ehdotettua erityisratkaisua.

On mahdollista, että säännösten soveltamiseen tulee liittymään esimerkiksi rikosten yksiköintiä ja osallisuutta koskevia kysymyksiä, joihin sitten sovelletaan niitä koskevia yleisiä säännöksiä ja –periaatteita. Sääntelyn soveltamisessa on myös perusteltua ottaa huomioon toimenpiteistä luopumista koskeva sääntely ja hyödyntää sitä yhdenvertaisesti.