Tuomas Ojanen

29.3.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta väestön suojaamiseksi covid-19-epidemian leviämiseltä. Lailla kiellettäisiin 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. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus käyttää niillä alueilla, joille on säädetty liikkumis- ja oleskelurajoituksia, suun ja nenän peittävää kasvomaskia tai hengityssuojainta sisätiloissa ja liikennevälineissä, joissa on muita kuin samaan talouteen kuuluvia henkilöitä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja olemaan voimassa 14.5.2021 asti. Laki ehdotetaan säädettäväksi perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa.
2. Lakiehdotukseen sisältyy valtioneuvoston asetuksenantovalta säätää asetuksella tiettyjen laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä alueista, joilla liikkuminen olisi kielletty lain nojalla. Luonnos lakiehdotusta täydentäväksi valtioneuvoston asetukseksi on esityksen liitteenä.
3. Esityksen jaksossa 10 (s. 70-90) lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 23 §:ssä perusoikeuksista poikkeamiselle asetettujen edellytysten kannalta. Jaksossa tehdään myös muutoinkin selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ottaen huomioon varsinkin Covid 19-pandemian aikana syntynyttä perustuslakivaliokunnan lausunto- ja mietintökäytäntöä.
4. Esityksen mukaan ehdotettu sääntely ”merkitsisi puuttumista useisiin perustuslaissa, kansainvälisissä sopimuksissa ja EU-oikeudessa turvattuihin oikeuksiin.” Esityksen mukaan ehdotettu 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.” Edelleen esityksessä todetaan, että ehdotettu sääntely ”puuttuu siten syvästi näiden perusoikeuksien taustalla olevaan yksilön itsemääräämisoikeuteen. Sääntelyllä turvataan oikeutta elämään ja terveyteen, joten kyseessä on tilapäisestä laajasta ja syvästä toisen perusoikeuksien kokonaisuuden rajoittamisesta lailla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti hyvin perustavanlaatuisen perusoikeuksien suojaamiseksi.” (s. 70)

5. Näihin esityksen yleisarvioihin ehdotetun sääntelyn merkityksestä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta voidaan yhtyä. Sitä, että esityksessä ehdotettu sääntely merkitsisi paitsi huomattavaa puuttumista perustuslaissa ja kansainvälissä ihmisoikeussopimuksissa perus- ja ihmisoikeutena turvattuun liikkumisvapauteen myös ainakin välillisesti rajoittaisi useita muitakin perus- ja ihmisoikeuksia, osoittaa jo yksin se, että laki ehdotetaan säädettäväksi perustuslain 23 §:n mukaisena poikkeuksena perusoikeuksiin sen sijaan, että laki ehdotettaisiin säädettäväksi perusoikeusrajoituksena perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa.
6. Pidän tarpeellisena korostaa esityksen säätämisjärjestysjaksosta 10 mainittujen liikkumisvapautta turvaavien kv. sopimusten ohella erityisesti *Lapsen oikeuksien yleissopimuksen* liikkumisvapautta turvaavien artiklojen (ks. erityisesti 9–11 ja 22 artikla) ja *Vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen* (SopS 27/2016, *vammaisyleissopimus)* liikkumisvapautta turvaavien artiklojen (ks. erit. 9 artikla esteettömyydestä ja saavutettavuudesta ja 18 artikla liikkumisen ja kansalaisuuden vapaudesta) merkitystä esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta.
7. Lisäksi on syytä korostaa valtiosääntöisen arvion yhtenä peruslähtökohtana sitä, että perus- ja ihmisoikeutena turvattuun oikeuteen liikkua maassa liittyy kiinteästi *oikeus liikkumiseen yhdenvertaisesti ilman syrjintää*. Ehdotettua sääntelyä on siksi arvioitava perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn, samoin kuin syrjinnän kiellosta määräävien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta, joita sisältyvät kaikki edellä mainitut kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Erityisesti on tällöin huomioitava YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 26 artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen kahdennentoista pöytäkirjan syrjintäkielto sekä vammaisyleissopimuksen 5 artikla[1], joihin sisältyy itsenäinen ja yleinen syrjintäkieltomääräys. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto sisältyvät myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklaan.

Arvio

Perustuslain 23 §

8. Laki ehdotetaan säädettäväksi perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin 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 (ks. perustuslain 23 §:stä

1 Esimerkiksi vammaisyleissopimuksen 5 artiklassa korostetaan vammaisten henkilöiden tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Vammaisten henkilöiden komitean maaliskuussa 2018 antama yleiskommentti n:o 6 linjaa tarkemmin tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevan 5 artiklan sisältöä (General Comment No. 6: Equality and non-discrimination, adopted 9 March 2018, CRPD/C/GC/6). Huomionarvoinen on myös komitean yleiskommentti yhdenvertaisuudesta lain edessä (General Comment No. 1 – Article 12: Equal recognition before the law, adopted 11 April 2014).

esim. PeVL 6/2021 vp, kohdat 4-10 ja niissä mainittu lausunto- ja mietintökäytäntö).

9. 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 perustuslakivaliokunnan mukaan 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. 3).
10. Nähdäkseni on selvää, että esityksessä ehdotettua liikkumisvapauteen sekä moniin muihinkin perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvaa sääntelyä ei voitaisi säätää perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa erityisten rajoitusedellytysten puitteissa. Kyse tilapäisestä ja meneillään olevaan koronaepidemiaan liittyvästä huomattavan poikkeuksellisesta sääntelystä.
11. Perustuslain 23 §:n käyttöä esimerkiksi valmiuslain 118 §:n käyttöönottamiseen ja soveltamiseen puoltaa myös se, että perustuslain 23 §:n mukaista lakiehdotusta tarkoittavan hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle mahdollistaa myös muun kuin vain valmiuslain 118 §:n mukaiset liikkumis- ja oleskelurajoitukset.
12. Perustuslain 23 § on myös eduskunnan asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia turvaava menettely, koska eduskunta voi tarvittaessa muuttaa hallituksen esityksen muodossa eduskunnalle annettavaa lakiehdotusta eduskuntakäsittelyn aikana (PeVL 7/2020 vp, s. 2).
13. Kaiken kaikkiaan ehdotetun sääntelyn säätämistä perustuslain 23 §:n mukaisesti voidaan pitää perusteltuna ja asianmukaisena.

Poikkeusolot

14. Arvio perustuslain 23 §:ssä tarkoitettujen poikkeusolojen käsilläolosta on viime kädessä eduskunnan tehtävä sen arvioidessa perustuslain 23 §:ään perustuvan lainsäädännön perustuslainmukaisuutta. Nyt käsillä on tilanne, jossa eduskunta ylimpänä valtioelimenä ja lainsäädäntövallan käyttäjänä on säätämässä lakia liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta väestön suojaamiseksi covid-19-epidemian leviämiseltä.
15. Hallituksen esityksessä esitettyjen tietojen perusteella on selvää, että perustuslain 23 §:ssä säädetty edellytys kansakuntaa vakavasti uhkaavien poikkeusolojen olemassaolosta täyttyy. Arviossa merkityksellistä on erityisesti tautitapausten määrän ja ilmaantuvuuden nopea kasvu viime viikkojen aikana sekä muuntuneiden virustyyppien nopeampi leviäminen ja niiden vaikutus vakavampien tautimuotojen syntyyn. Perustuslakivaliokunta on myös verraten äskettäin (3.3.2021) katsonut, että perustuslain 23 §:ssä säädetty edellytys kansakuntaa vakavasti uhkaavien poikkeusolojen olemassaolosta täyttyy (PeVL 6/2021 vp). Sama arvio voidaan esittää nyt ehdotetusta sääntelystä esityksestä ilmenevien perustelujen valossa.
16. Lakiehdotuksen 1 ja 2 §:t ovat myös asianmukaisesti sanonnallisesti sidottu poikkeusoloihin.

Ehdotettu sääntelymalli

17. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki liikkumisvapauden väliaikaisesta rajoittamisesta väestön suojaamiseksi covid-19-epidemian leviämiseltä.
18. Lain nimikkeestä huolimatta kysymys ei kuitenkaan ole tarkkaan ottaen liikkumisvapauden rajoittamisesta, vaan liikkumisen *kieltämisestä*: lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan ”henkilön liikkuminen ja oleskelu muualla kuin hänen kotikunnassaan olevassa asuinpaikassa taikka muussa siihen rinnastuvassa asuinpaikassa *on kielletty* niiden kuntien alueilla, joilla *kielto* on välttämätön vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. *Kielto* koskee poistumista asuinpaikalla olevan kiinteistön suljetusta tai rajatusta pihapiiristä.” (kursivointi – TO).
19. Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella ”säädetään 1 momentissa tarkoitetuista kunnista sekä niiden muodostamista alueista siltä osin kuin alueet muodostuvat useammasta kuin yhdestä kunnasta. Asetus voitaisiin antaa määräajaksi, enintään 21 vuorokaudeksi ja se on voimassa vain välttämättömän ajan. Asetuksen voimassaoloa voidaan jatkaa enintään 21 vuorokautta kerrallaan.” Lisäksi lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin kohdissa 1-4 säädettäisiin seikoista, jotka valtioneuvoston ”on otettava huomioon” 2 momentissa tarkoitettujen alueiden määrittelyssä. Esityksen mukaan valtioneuvoston asetuksenantovallan käyttöä edeltäisi erillinen välttämättömyyden harkinta (ks. esim. s. 90).
20. Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 1-13 kohdissa säädettäisiin edelleen poikkeuksista liikkumiskieltoon 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 lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentissa sallittaisiin ulkoilu esimerkiksi virkistäytymis- tai kuntoilutarkoituksessa ilman välttämättömyysedellytystäkin.
21. Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on erikseen tarkasteltu sääntelyratkaisun valintaa ja suhdetta valmiuslain 118 §:ään (s. 71-73).
22. Ehdotettu sääntelymalli on nähdäkseni lähtökohtaisesti lainsäätäjän harkintavallan piirissä. Silti sääntelymalli ei ole ongelmaton. Ensinnäkin lain nimikkeen ja lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin välillä on vähintään jännite: lain nimikkeestä huolimatta ehdotettu sääntely lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentissa on kirjoitettu *kiellon muotoon* (”Henkilön liikkuminen ja oleskelu … on kielletty…”). Laissa ei siis tarkkaan ottaen ole kysymys liikkumisen ja oleskelun rajoittamisesta, vaan *kieltämisestä tietyillä alueilla*.
23. Esityksen mukaan valtioneuvoston asetuksenantovallan käyttöä koskisi erillinen välttämättömyyden arviointi. Nähdäkseni lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin asetuksenantovaltuussäännös ei ole kuitenkaan selvästi välttämättömyysarviointia esille tuova. Huomiota kiinnittää myös se, että lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin asetuksenantovaltuutus ei ole mahdollistavaan (”valtioneuvoston asetuksella voidaan…”, vaan käskevään muotoon kirjoitettu (”valtioneuvoston asetuksella säädetään…”). Muotoilu sinänsä seuraa siitä, että lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentti

on edellä todetulla tavalla kirjoitettu liikkumisen ja oleskelun kieltävään, eikä rajoittavaan muotoon.

24. Lisäksi lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin 1-4 kohtia, joissa säädettäisiin alueiden määrittelyssä huomioon otettavista seikoista, voidaan pitää verraten väljinä ja tulkinnanvaraisina sekä siten jossain määrin ongelmallisina täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta (ks. myös jäljempänä lailla säätämisen vaatimuksesta esitetty). Sääntelymalli johtaa myös tarpeeseen säätää useista poikkeuksista liikkumis- ja oleskelukieltoon. Palaan tähän jäljempänä lailla säätämisen vaatimuksen tarkastelun yhteydessä.
25. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan perustuslain säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten ja määräysten sisältöä eikä asetuksella tai määräyksellä siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tai muista lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 58/2010 vp, s. 3/I). Tästä seuraa perustuslain 23 §:n sisältämä välttämättömyyden vaatimus huomioon ottaen, että valtioneuvoston on vielä erikseen arvioitava lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun asetuksen antamisen välttämättömyyttä suoraan perustuslain 23 §:n nojalla.
26. Tästä huolimatta olisi syytä vielä vakavasti harkita, että lailla nimenomaan *mahdollistettaisiin liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen* (”Henkilön liikkumista ja oleskelua … voidaan rajoittaa”), ja että valtioneuvoston asetuksenantovaltuutussäännös olisi niin ikään kirjoitettu mahdollistavaan muotoon (”valtioneuvoston asetuksella voidaan…”). Lisäksi valtioneuvoston asetuksenantovallan käyttö tulisi selvästi säännösperusteisesti sitoa välttämättömyysedellytykseen. Tällaiset muutokset antaisivat nyt ehdotettuun verrattuna selvempiä säännösperusteisia edellytyksiä sille, että liikkumis- ja oleskelukiellot eivät tule voimaan suoraan lain nojalla ja että välttämättömyysvaatimus säännösperusteisesti erikseen määrittää valtioneuvoston asetuksen antamiseen liittyvää päätöksentekoa ja edelleen sitä, ettei liikkumis- ja oleskelurajoituksia voida säätää tai pitää voimassa sellaisilla alueilla, joissa se ei ole tartuntatautitilanteen vuoksi välttämätöntä. Säännösten kirjoittaminen liikkumisen ja oleskelun rajoittavaan muotoon olisi myös sopusoinnussa lain nimikkeen kanssa.

Hyväksyttävyys

27. Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on suojata väestöä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavalta hyvin laajalle levinneeltä vaaralliselta tartuntataudilta rajoittamalla tilapäisesti ihmisten fyysisiä lähikontakteja ja siten pyrkiä estämään yleisvaarallisen covid-19 -tartuntataudin leviäminen. Tarkoituksena on myös turvata terveydenhuollon kantokyky.
28. Tarkoitusta suojata väestöä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavalta hyvin laajalle levinneeltä vaaralliselta tartuntataudilta rajoittamalla tilapäisesti ihmisten fyysisiä lähikontakteja ja siten pyrkiä estämään yleisvaarallisen covid-19 -tartuntataudin leviäminen on kiistatta perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta sellainen erittäin painava peruste, jolla on kiinteä liityntä perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen

oikeus elämään ja turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti). Tällainen peruste oikeuttaa valiokunnan mukaan poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (ks. esim. PeVL 14/2020 vp).

29. Sama voidaan todeta perustuslakivaliokunnan koronaepidemian aikana kehittyneen lausunto- ja mietintökäytännön valossa terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttämisestä nyt meneillään olevan koronavirusepidemian aikana. Myös tämä peruste oikeuttaa valiokunnan mukaan poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (ks. esim. PeVL 6/2021 vp, kohta 12, PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. 4).

Välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

30. Perustuslain 23 §:n mukaan säädettävien perusoikeuspoikkeusten tulee olla välttämättömiä, mihin sisältyy myös oikeasuhtaisuuden vaatimus. Perustuslakivaliokunnan lausunto- ja mietintökäytännössä on myös vakiintuneesti todettu, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta on korostanut näiden näkökohtien merkitystä myös perustuslain 23 §:n sallimien perusoikeuspoikkeuksien soveltamisessa (ks. esim. PeVM 7/2020 vp).
31. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ja muuallakin esityksessä on tehty eri näkökulmista selkoa ehdotetun sääntelyn välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen vaikuttavista seikoista.
32. Ensinnäkin esityksessä katsotaan, etteivät jo voimassa olevat ja sovellettavat rajoitukset riitä lakiehdotuksen 1 §:n mukaisten, perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painavina pidettävien tavoitteiden toteuttamiseen.
33. Edelleen esityksessä (ks. jakso 4.2 alajaksoineen, s. 33-44) tehdään selkoa ehdotetun sääntelyn vaikutuksista väestön terveyteen ja hyvinvointiin kansainvälisten kokemusten sekä sosiaali- ja terveysministeriön ja terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen arvioiden, skenaarioiden ja epidemian kehitysmallinnusten perusteella.
34. Välttämättömyysarvioinnin kannalta ovat nähdäkseni erityisen huomionarvoisia mallinnetut kolme skenaariota (ks. 38-44) sekä niihin perustuva johtopäätös, jonka mukaan nyt ehdotettavilla 3 viikon toimenpiteillä (mallinnetun 6 viikon tavoin) ”… voidaan arvioida vähennettävän merkittävästi sekä sairaalahoitoa että kuolemantapauksia” (s. 43). Esityksen vaikutusarviointijaksoissa esitetyn perusteella nyt ehdotettavalla sääntelyllä voidaan nähdäkseni riittävän tehokkaasti vaikuttaa taudin leviämiseen ja sitä kautta vähentää sairaalahoidon tarvetta ja kuolemantapauksia.
35. Kun otetaan kokonaisuudessaan huomioon esityksen jaksoissa 4.2.1 alajaksoineen (s. 33-44) sekä säätämisjärjestysperusteluissa välttämättömyydestä esitetty, nyt ehdotettavaa sääntelyä voidaan pitää lakiehdotuksen 1 §:n mukaiseen tarkoitukseensa soveltuvana ja siten välttämättömänä perustuslain 23 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

36. Perustuslakivaliokunnan lausunto- ja mietintökäytännön mukaan tulee pystyä perustelemaan juuri ehdotettujen toimenpiteiden välttämättömyys. Samalla on valiokunnan mukaan tarkasteltava perusoikeuksien kannalta vähemmän rajoittavia muita sääntelyvaihtoehtoja (ks. esim. PeVL 31/2020 vp ja PeVL 14/2020 vp, s. 5). Näiden vaatimusten täyttymisen arvioinnissa on nähdäkseni myös lähdettävä siitä, että lainsäätäjällä on perustuslain 23 §:n puitteissa harkintavaltaa niiden keinojen suhteen, joilla se pyrkii nyt käsillä oleviin lakiehdotuksen 1 §:n mukaisiin tavoitteisiin, joita siis on pidettävä perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin hyväksyttävinä ja painavina.
37. Nähdäkseni esityksen perusteluissa on sinänsä riittävän yksityiskohtaisesti tarkasteltu kunkin ehdotetun toimenpiteen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta.
38. Sitä vastoin esityksessä on vain varsin yleispiirteisesti s. 51-52 tarkasteltu sellaisia muita sääntelyvaihtoehtoja, jotka puuttuisivat nyt ehdotettavaan sääntelyn verrattuna vähemmän perus- ja ihmisoikeuksiin. Tällaisen tarkastelun tarvetta lisää se jo edellä todettu seikka, että nyt ehdotettava sääntely merkitsee liikkumisvapauden ohella verraten merkittäviä puuttumisia joko välittömästi tai ainakin välillisesti useisiin muihinkin perus- ja ihmisoikeuksiin.
39. Nähdäkseni esityksessä olisikin pitänyt laajemmin tehdä selkoa muista toteuttamisvaihtoehdoista ehdotettujen toimenpiteiden välttämättömyyden arvioinnin pohjaksi, varsinkin kun ehdotettu sääntely merkitsee tuntuvaa puuttumista varsinkin liikkumisvapauteen mutta myös useisiin muihin perusoikeuksiin esityksen säätämisjärjestysperusteluissa selostetulla tavalla. Samalla on kuitenkin lisättävä, ettei esimerkiksi rajamenettelyn kehittämistä nykyistä ”terveysturvallisemmaksi” ole syytä ymmärtää vaihtoehdoksi nyt esitettäville toimenpiteille. Pikemminkin rajamenettely ja nyt ehdotettavat toimenpiteet täydentävät toisiaan ja ovat osa sitä toimenpidekokonaisuutta, jonka keskeisenä tarkoituksena on suojata väestöä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavalta hyvin laajalle levinneeltä vaaralliselta tartuntataudilta sekä myös turvata terveydenhuollon kantokyky.
40. Oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta merkitystä on taas sillä, mikä on ehdotetusta sääntelystä yhteiskunnalle aiheutuvien kokonaishaittojen suhde niillä saavutettuun hyötyyn. Kysymystä on arvioitu säätämisjärjestysjakson erillisessä alajaksossa s. 86-88, minkä lisäksi merkitystä on esityksen vaikutusarvioinneilla. Nähdäkseni voidaan yhtyä esityksestä ilmenevillä perusteilla esityksen johtopäätökseen siitä, että rajoitustoimilla tavoiteltavan viruksen leviämisen estämisen hyödyt ovat niiden yhteiskunnalle aiheuttamia haittoja suuremmat. Valtiosääntöisessä kokonaisarviossa haitoista ja hyödyistä on olennaista merkitystä myös edellä jo mainitsemillani mallinnuksiin perustuvilla arvioilla siitä, että ehdotettujen rajoitusten ”voidaan arvioida vähennettävän merkittävästi sekä sairaalahoitoa että kuolemantapauksia” (s. 43).
41. Lopuksi välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta on merkitystä yhtäältä sillä, että liikkumis- ja oleskelukielto koskisi vain alueita, joilla se on välttämätöntä, ja että valtioneuvoston olisi vielä lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaista asetusta antaessaan ottaen huomioon lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin kohdissa säädettävät seikat, samoin kuin lakiehdotuksen 4 §:n mukana tarkoin seurattava 2 §:ssä tarkoitettujen kieltojen edellytysten voimassaoloa. Toisaalta

oikeasuhtaisuuden kannalta ovat huomionarvoisia lakiehdotuksen 3 §:ssä säädetyt poikkeukset liikkumisrajoitukseen olkoonkin, että ne jossain määrin vähentävät nyt ehdotettavien toimenpiteiden tehokkuutta ja vaikuttavuutta. On syytä kuitenkin lähteä siitä, että lakiehdotuksen 3 §:n mukaiset poikkeukset liikkumiskieltoon on huomioitu esityksen vaikutusarvioinneissa ja siten edelleen muun muassa siinä keskeisessä johtopäätöksessä, jonka mukaan nyt ehdotettavilla toimenpiteillä ”… voidaan arvioida vähennettävän merkittävästi sekä sairaalahoitoa että kuolemantapauksia” (s. 43).

42. Kokonaisuutena arvioiden ehdotettua sääntelyä voidaan pitää Covid 19-epidemian nykytilassa välttämättömänä ja oikeasuhtaisena lakiehdotuksen 1 §:n mukaisen tarkoituksen sekä esityksen vaikutusarviointijaksossa sekä säätämisjärjestysperusteluissa esitetyn valossa arvioituna, vaikka esityksessä ei riittävällä seikkaperäisyydellä eritellä muita toteuttamisvaihtoehtoja.

Tilapäisyys/voimassaoloaika

43. Perustuslain 23 §:n mukaisten perusoikeuspoikkeuksien tulee olla tilapäisiä, mitä on perustuslakivaliokunnan mukaan arvioitava asialliselta kannalta. Poikkeusolojen laatu ja laajuus vaikuttavat siihen, miten vaatimusta perusoikeuspoikkeusten väliaikaisuudesta tulkitaan (esim. PeVL 6/2021 vp., kohta 19 ja PeVL 14/2020 vp), Voimassaoloajalla on merkitystä myös sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta.
44. Ehdotetun lain olisi tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian ja olla voimassa 14.5.2021 asti. Liikkumis- ja oleskelukieltojen kestosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella enintään 21 vuorokauden ajaksi kerrallaan. Valtioneuvoston olisi myös lakiehdotuksen 4 §:n mukaan tarkoin seurattava, ovatko edellytykset edelleen voimassa. Jos edellytykset eivät enää täyty, on valtioneuvoston viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin lain nojalla annettavien säännösten kumoamiseksi tai muuttamiseksi.
45. Edellä esitetyillä perusteilla ehdotettua sääntelyä voidaan pitää tilapäisenä perustuslain 23 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Lailla säätämisen vaatimus sekä sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus

46. Perustuslain 23 §:ään sisältyy lailla säätämisen vaatimus, jolla on läheinen tulkinnallinen yhteys perusoikeusrajoitusten lailla säätämisen vaatimukseen sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen samoin kuin perustuslain 80 §:n 1 momentin siihen säännökseen, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista (ks. esim. PeVL 14/2020 vp). Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa on huomattava, että perustuslakivaliokunnan mukaan lailla säätämisen vaatimus perusoikeuksien rajoittamisessa ”on jossakin määrin tiukempi kuin perusoikeuspoikkeuksissa” (ks. PeVL 14/2020 vp), vaikka valiokunta on myös korostanut perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kiinnittyvien näkökohtien merkitystä myös perustuslain 23 §:n perusoikeuspoikkeuksien soveltamisalalla (ks. PeVM 11/2020 vp PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 4).

47. Vastapainoksi lailla säätämisen vaatimuksen ja täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten merkitystä käsillä olevassa sääntelyssä kuitenkin lisää perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaate, koska liikkumisrajoituksen rikkominen säädetäisiin rangaistavaksi lakiehdotuksen 6 §:n mukaan.
48. Nähdäkseni ehdotettu sääntely monelta osin täyttää, varsinkin kun tässäkin huomioidaan lakiehdotuksen ja sen nojalla annettavan asetuksen voimassaoloaika, perustuslain 23 §:n mukaisiin perusoikeuspoikkeuksiin kohdistuvan lailla säätämisen vaatimuksen.
49. Kuten jo edellä totesin, lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin 1-4 kohtia, joissa säädettäisiin alueiden määrittelyssä huomioon otettavista seikoista, voidaan kuitenkin pitää verraten väljinä ja tulkinnanvaraisina sekä siten jossain määrin ongelmallisina täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Koska lailla säätämisen vaatimus on kuitenkin väljempi perustuslain 23 §:n soveltamisalalla ja koska kohdissa on kysymys myös muusta kuin oikeudellista asiantuntemusta ja tietoa edellyttävistä seikoista, lakiehdotuksen 2 §:n 3 momenttia voidaan pitää hyväksyttävänä tai ainakin siedettävänä perustuslain 23 §:ssä tarkoitetun lailla säätämisen vaatimuksen kannalta.
50. Lakiehdotuksen 3 §:ssä säädettävissä poikkeuksissa liikkumisrajoitukseen on niin ikään kohdittain väljyyttä ja tulkinnanvaraisuutta. Liikkumisvapauden kannalta merkityksellisiä seikkoja on myös mainittu vain perusteluissa. Viittaan etenkin lakiehdotuksen 3 §:n 8 kohdan perusteluihin, joissa sinänsä asianmukaisesti perustellaan läheissuhteisiin liittyviä poikkeuksia muun muassa tuoden esiin lapsen etuun ja vammaisten henkilöihin sekä muihin erityiseen henkilöryhmiin liittyviä näkökohtia (s. 63). Lisäksi perusteluissa todetaan, että lakiehdotuksen 3 §:n 8 kohdassa ”on pyritty listaamaan sellaisia tiettyihin henkilöryhmiin ja henkilökohtaisiin tilanteisiin liittyviä poikkeuksia, jolloin liikkumisrajoituksista riippumatta henkilö voi välttämättömästä tarpeesta liikkua rajoitusten kohdealueella, mutta luonnollisesti kyse ei ole, eikä voikaan olla täysin kattavasta listauksesta. Tästä syystä säännöstä on täydennetty siten, että muukin edellä mainittuihin rinnastuva merkitykseltään painava syy voi tulla kyseeseen.” (s. 63).
51. Lakiehdotuksen sääntelytekniikka ja varsinkin vastakohtaispäätelmät nyt ehdotettavasta sääntelystä tuottavat (varsinkin irrallaan muusta sääntelykokonaisuudesta luettuina) myös kohdittain jopa absurdin koomisia lopputuloksia. Esimerkiksi lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentissa sallittaisiin kaikille ”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.” Lain tarkoituksena ei kuitenkaan ole kieltää ulkoilua 2 §:n 1 momentin kiellon ulkopuolelle jäävillä alueilla. Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momenttia olisi syytä muuttaa tarkoitustaan vastaavaksi.
52. Edellä todetuista lakiehdotuksen 3 §:n kritiikille alttiista piirteistä huolimatta en kuitenkaan pidä lakiehdotuksen 3 §:ää perustuslain 23 §:ssä tarkoitetun lailla säätämisen vastaisena. Tässä yhteydessä on myös korostettava, että lakiehdotuksen 3 §:ssä on perusteiltaan kysymys poikkeuksista lakiehdotuksen liikkumis- ja oleskelukieltoihin. Lakiehdotuksen 3 §:ssä on siten kysymys liikkumis- ja

oleskelukieltoa lieventävästä sääntelystä, jota on tulkinnanvaraisissa tilanteissa tulkittava ja sovellettava pikemminkin laajentavasti kuin supistavasti ottaen tällöin huomioon varsinkin perustuslain perusoikeussäännökset ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimukset.

53. Esimerkiksi lakiehdotuksen 3 §:n 8 kohdan poikkeuksia on tulkittava ja sovellettava ottaen huomioon perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momenttien yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntely sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten syrjintäkiellot. Kun huomioidaan, että lakiehdotuksen 3 §:n 8 kohdan perusteluissa tuodaan sinänsä aivan oikein esiin lapsen etuun ja vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyviä näkökohtia, on syytä korostaa erityisesti tarvetta ottaa huomioon lapsen oikeuksien yleissopimus ja vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimus lakiehdotuksen 3 §:n 8 kohdan tulkinnassa ja soveltamisessa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi erikseen huomautettava tästä.
54. Vaikka lakiehdotuksen 3 §:n sääntely on kohdittain avointa ja tulkinnanvaraista perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta ottaen samalla huomioon sen, että liikkumiskiellon rikkominen on sanktioitu lakiehdotuksen 6 §:n mukaisesti, tästäkin näkökulmasta lakiehdotuksen 3 §:n sääntelyn ongelmallisuutta vähentää, jos poliisi valvoisi kiellon noudattamista ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa tästä sekä samalla viitata poliisilain 1 luvun 2—5 §:ssä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta, suhteellisuusperiaatteesta, vähimmän haitan periaatteesta ja toimivallan käytön tarkoitussidonnaisuudesta säädettyyn. On vaikea nähdä, että liikkumisrajoituksen rikkomisesta voisi seurata lakiehdotuksen 6 §:n mukainen sakkorangaistus muutoin kuin korkeintaan tilanteissa, joissa poliisin käskytkään eivät ole johtaneet toivottuun lopputulokseen.
55. Lisäksi olisi kohdittain syytä täydentää lakiehdotuksen 3 §:n säännöstekstiä nyt vain perusteluissa mainittujen näkökohtien avulla. Lakiehdotuksen 3 §:n 8 kohdassa olisi varsinkin perusteltua säännösperusteisesti huomioida yli 18-vuotiaiden nuorten asema, samoin kuin se, että Suomessa tiettävästi asuu yksin ilman vakinaista parisuhdetta yli 1 miljoona ihmistä. Nyt ehdotetussa muodossa 3 §:n 8 kohdan mukainen sääntely ei riittävästi tunnista tällaisia henkilöryhmiä, mistä syystä 8 kohtaa olisi perusteltua täydentää esimerkiksi seuraavasti: ” …läheisen henkilön hoivan tarpeen, kuolemanvaaran, kuoleman tai hautajaisten vuoksi, lapsen avun ja tuen tarpeen tai tapaamisoikeuden toteuttamiseksi, vammaisen henkilön avun ja tuen tarpeen toteuttamiseksi, vakiintuneen parisuhteen, *nuoren yksin asuvan aikuisen vierailemiseksi vanhempiensa kotona tai yksin asuvan henkilön yhden merkittävän ja vakiintuneen ystävyyssuhteen ylläpitämiseksi taikka* muun näihin rinnastuvan merkitykseltään painavan syyn vuoksi;”.

Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuus

56. Perustuslain 23 §:n mukaan tilapäisten perusoikeuspoikkeusten tulee olla Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.
57. Nähdäkseni ehdotettava sääntely on yleisesti ottaen sopusoinnussa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten liikkumisvapautta turvaavien määräysten kanssa. Tässä yhteydessä on huomioitava, että liikkumisvapautta turvaavat YK:n KP-sopimuksen

12 artikla että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 lisäpöytäkirjan 2 artikla sisältävät erillisen rajoituslausekkeen, jossa nimenomaisesti mainitaan muiden oikeuksien suojelun ohella terveyden suojelu rajoitusperusteena, ja että molempiin sopimuksiin sisältyvät artiklat oikeudesta poiketa sopimuksissa suojatuista oikeuksista hätätilan aikana (KP-sopimuksen 4 artikla ja EIS 15 artikla), pl. tietyt kaikissa oloissa ehdottomat, loukkaamattomat oikeudet, kuten oikeus elämään sekä tietyt syrjintäkiellon ulottuvuudet (ihonväri, kansallinen ja etninen alkuperä, uskonto).

58. Nähdäkseni olisi kuitenkin vielä muutettava lakiehdotuksen 3 §:n 2 momenttia siten, että myös ennen *vuotta 2008 syntyneille lapsille ainakin sallittaisiin ohjattu ulkoilu ja liikunta sekä taide ja kulttuuritoiminta yhdessä muiden lasten kanssa*, mikä tarkoittaa myös ohjaajien (esim. valmentajat ja muiden ohjaamisesta vastaavien henkilöiden, tyypillisesti aikuisten) liikkumisen säännösperusteista sallimista. Tätä perustelee perustuslain 22 §:n mukaisesta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteesta sekä lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklasta ja 31 artiklasta muodostuva normikokonaisuus. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 31 artiklan 1 kohta taas turvaa kaikille lapsille oikeuden lepoon ja vapaa-aikaan, hänen ikänsä mukaiseen leikkimiseen ja virkistystoimintaan sekä vapaaseen osallistumiseen kulttuurielämään ja taiteisiin. Artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat ja edistävät lapsen oikeutta osallistua kaikkeen kulttuuri- ja taide-elämään ja kannustavat sopivien ja yhtäläisten mahdollisuuksien tarjoamista kulttuuri-, taide-, virkistys- ja vapaa-ajantoimintoihin.[2] Vaikka yleissopimuksen 31 artiklaan voidaan kohdistaa rajoituksia, ne on rajattava vain välttämättömään. Nähdäkseni lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 ja 31 artiklan sekä 2.1 artiklan (syrjintäkielto) kannalta ei ole hyväksyttäviä perusteita erotella ennen vuotta 2008 syntyneiden ja sen jälkeen syntyneiden lasten välillä sillä tavoin kategorisesti ja mielivaltaisesti kuin nyt ehdotettava sääntely tekee.
59. Ottaen huomioon nyt ehdotettavan sääntelyn soveltamisalan ja esityksessä arvioidut vaikutukset haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten (ks. erit. s. 87) kannalta pidän tarpeellisena korostaa erityisesti lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen merkitystä. Lisäksi ehdotetun sääntelyn ja sen nojalla annettavan asetuksen soveltamisessa tulee huomioida perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvät syrjintäkiellot.

Asetuksenantovallan käyttö

[2] Ks. 31 artiklasta tarkemmin lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31)*, 17 April 2013, CRC/C/GC/17.

60. Poikkeusoloja koskevista perusoikeuspoikkeuksista voidaan perustuslain 23 §:n mukaan säätää paitsi lailla myös laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.
61. Lakiehdotuksen 2 §:n momentissa osoitettaisiin valta säätää asetuksella niistä alueista, joilla olisi lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukainen liikkumis- ja oleskelukielto.
62. Hallituksen esityksessä selostettu tilanteen mahdollinen nopeakin muuttuminen muodostaa nähdäkseni sellaisen erityisen syyn, joka voi olla perusteena kieltojen alueellisesta soveltamisalasta säätämiselle valtioneuvoston asetuksella.
63. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on perustuslain 23 §:n 2 momentin mukaan saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Esityksen mukaan valtioneuvoston asetus saatetaan hyväksymisen jälkeen eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 23 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.
64. Viittaa lopuksi edellä esittämääni tarpeesta muuttaa asetuksenantovallan muotoilu mahdollistavaan (”voidaan säätää”) muotoon, mikä samalla edellyttäisi myös lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin muuttamista.

Kohtuullinen kompensaatio

65. Esityksen mukaan kyseessä eivät ole suorat yritystoiminnan rajoitukset, minkä lisäksi rajoitukset on alueellisesti ja ajallisesti rajattu vain välttämättömään. Esityksen mukaan Covid-19-pandemiasta aiheutuvien menetysten korvaamisesta säädetään kustannustukilaissa. Edelleen esityksessä todetaan, että lainsäädäntöön sisällytetään mahdollisuudet kohtuulliseen kompensaatioon siten, että se kohtuullisessa määrin ottaa huomioon myös liikkumisrajoituksesta seuraavat vaikutukset ja että myös kotitalouksien mahdolliset erityisen tuen tarpeet selvitetään. Käsillä olevaan lakiin ei ehdoteta erillistä sääntelyä rajoitusten aiheuttamien menetysten korvaamisesta.
66. Lakiehdotuksen mukaisista liikkumis- ja oleskelukielloista aiheutuisi yrityksille sekä elinkeinon- ja ammatinharjoittajille kuitenkin välillisiä menetyksiä. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, millaisia mahdollisuuksia elinkeinonharjoittajalla on sopeuttaa toimintaansa lainsäädännön muutoksiin. Nyt ehdotettavan sääntelyn on ymmärrettävästi tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian.
67. Ottaen huomioon nyt ehdotetun sääntelyn vaikutukset ja vaikutusten äkillisyys perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi perustelua edellyttää kohtuullisesta kompensaatiosta säätämistä elinkeinonharjoittajille (ks. PeVL 9/2021 vp, kohdat 13-14 ja niissä mainitut lausunnot, joissa ravitsemisliiketoiminnan harjoittajista todettu koskee mielestäni myös muita elinkeinonharjoittajia).

Kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttövelvollisuus ja käyttöpakkorikkomus

68. Lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentissa säädettäisiin 2 momentissa tarkoitetulla alueella liikkuvan vuonna 2007 tai sitä ennen syntyneen velvollisuudesta käyttää

suun ja nenän peittävää kasvomaskia tai hengityssuojainta sisätiloissa ja liikennevälineissä, joissa on muita kuin samaan talouteen kuuluvia henkilöitä. Kasvomaskia tai hengityssuojainta ei kuitenkaan tarvitsisi käyttää, jos terveyteen liittyvät syyt sen estävät. Lakiehdotuksen 7 §:ssä säädettäisiin kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttöpakkorikkomus.

69. Lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentti ja 7 § ovat nähdäkseni ongelmattomia perustuslain ja kv. ihmisoikeussopimusten kannalta esityksestä ilmenevillä perusteilla.

Käsittelyaikataulu

70. Valtioneuvosto antoi käsillä olevan hallituksen esityksen eduskunnalle 25.3.2021. Asiantuntijakuulemiset ovat 29.3 ja 30.3. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.
71. Esityksen mukaan näkemys tarpeesta esityksen kiireellisestä käsittelystä perustuu siihen, että kyseessä on välttämätön toimenpide covid-19–epidemian hallitsemiseksi.
72. Esityksen aikataulu on huomauttavan kireä ja siksi ongelmallinen huomioiden erityisesti esityksen huomattava valtiosääntöinen merkitys sekä perustuslain että Suomen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta.
73. Nähdäkseni hallituksella on pitänyt olla jo pidempään tiedossa se, että liikkumis- ja oleskelurajoitusten mahdollistavan lain säätäminen saattaa olla välttämätöntä covid-19–epidemian hallitsemiseksi. Siksi nyt arvioitavan kaltainen esitys olisi pitänyt antaa jo aiemmin. Esityksen periaatteellinen merkitys huomioiden hallituksen olisi pitänyt jättää asian eduskuntakäsittelylle asianmukaisesti aikaa.
74. Vaikka olen edellä pitänyt nyt ehdotettua sääntelyä välttämättömänä ja oikeasuhtaisena ja vaikka vallitsevassa covid-19–epidemiatilanteessa on nähdäkseni erittäin perusteltua pyrkiä liikkumisrajoitukset tai -kiellot mahdollistavan lain pikaiseen voimaantuloon, silti ei ole hyväksyttävää, että käsillä oleva esitys on annettu eduskunnalle vasta siinä tilanteessa, jossa asia joudutaan väistämättä käsittelemään eduskunnassa ongelmallisen kiireisessä aikataulussa.
75. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi moitittava valtioneuvostoa käsillä olevan esityksen valmistelun viivästymisestä sekä toistettava valiokunnan jo aikaisemmissa lausunnoissa oleva kannanotto siitä, että valtioneuvosto ei voi lainsäädäntömenettelyssä asettaa eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä ja perustuslain 74 §:n mukaista lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvontaa jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen (ks. myös PeVL 14/2020 vp, s. 7, PeVL 15/2018 vp, s. 60), ja että perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän asianmukainen toteuttaminen vaarantuu, jos hallituksen esitysten eduskuntakäsittelylle ei varata riittävää ja kohtuullista aikaa (PeVL 14/2020 vp, s. 7).

Helsingissä 29. päivänä maaliskuuta 2021

Tuomas Ojanen

Professori

Helsinki