Prof. Sakari Melander
29.3.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 39/2021 vp** eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta. Kysymys olisi perustuslain (731/1999) 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden väliaikaista rajoittamista koskevasta määräaikaisesta laista, jolla pyrittäisiin väestön suojaamiseen Covid-19-epidemian leviämiseltä. Ehdotettavalla lailla voitaisiin rajoittaa tietyllä alueella henkilön liikkumista ja oleskelua muualla kuin kotikunnassa olevassa asuinpaikassa tai muussa siihen rinnastuvassa asuinpaikassa. Esityksessä ehdotettavalla lailla säädettäisiin myös velvollisuudesta käyttää suun ja nenän peittävää kasvomaskia tai hengityssuojainta tietyissä tilanteissa.

Esitys on kokonaisuudessaan valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksessä omaksuttu sääntelyratkaisu

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaista rajoittamista koskeva laki, joka olisi myöhemmin mahdollisesti annettavan asetuksen mukaan myös alueelliselta soveltamisalaltaan rajattu. Ehdotettu laki säädettäisiin perustuslain 23 §:n nojalla säännöksessä tarkoitettuna tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa.

Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan 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.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on covid-19-pandemian johdosta toteutettuja lainsäädännöllisiä toimenpiteitä koskevassa käytännössään korostanut lähtökohtana viranomaisten säännönmukaisten toimivaltuuksien ensisijaisuutta myös poikkeusoloissa. Valiokunta on katsonut, että poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden yleiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista (esim. PeVL 14/2020 vp, s. 2, PeVL 7/2020 vp, s. 3 ja PeVL 6/2021 vp, s. 4). Eduskunnan perustuslakivaliokunta onkin käytännössään korostanut perustuslain 23 §:n soveltamisen poikkeuksellisuutta (esim. PeVL 6/2021 vp, s. 4).

Esityksen perusteluissa (s. 71) todetaan, että ehdotetuissa liikkumis- ja oleskelurajoituksissa on kysymys niin syvällekäyvästä, äkillisestä ja laajamittaisesta puuttumisesta perustuslaissa turvattuun liikkumisvapauteen ja useisiin muihin perusoikeuksiin, että tällaisia rajoituksia ei ole mahdollista säätää tavanomaisina perusoikeusrajoituksina. Ehdotettava laki rajoittaa merkittävästi perustuslain 9 §:ssä tarkoitettua liikkumisvapautta, jonka 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on keväällä 2020 valmiuslain (1552/2001) 118 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottamista arvioidessaan korostanut, että oikeus liikkua vapaasti paikasta toiseen on ihmisyksilön itsemääräämisoikeuden tärkeä osatekijä ja että perustuslain 9 §:n 1 momentti kattaa oikeuden liikkua maassa paikkakunnalta toiselle ja yksittäisen paikkakunnan sisällä (PeVM 8/2020 vp, s. 4). Esitys on merkityksellinen myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan kannalta ja EU:n perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdan kannalta. Esityksessä ehdotetaan, että henkilön liikkuminen muualla kuin hänen kotikunnassaan olevassa asuinpaikassaan taikka muussa siihen rinnastuvassa asuinpaikassa tiettyjen kuntien alueilla olisi tilapäisesti kielletty, joskin siten, että ehdotetussa laissa tarkemmin säädetyissä tilanteissa toteutettu välttämätön liikkuminen olisi kuitenkin sallittua. Selvää näin nähdäkseni on, että kysymys on erittäin huomattavasta perustuslain 9 §:ssä tarkoitetun liikkumisvapauden rajoituksesta, jonka voi katsoa puuttuvan liikkumisvapauden ydinalueelle, koska kysymys on siitä, että yksilön liikkuminen tosiasiallisesti kielletään ja sallitaan vain välttämättömissä tilanteissa. Jos ehdotetussa laissa ei säädettäisi liikkumisrajoituksen välttämättömistä poikkeuksista, ehdotusta olisi nähdäkseni mahdollista arvioida myös perustuslain 7 §:ssä tarkoitetun vapauden riistämisenä, koska vapauden riistämisellä tarkoitetaan järjestelyä, jolla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta (HE 309/1993 vp, s. 48/I, ks. myös HE, s. 73–74).

Esityksen sisältämä lakiehdotus puuttuu välillisesti myös lukuisiin muihin perusoikeuksiin, kuten perustuslain 13 §:ssä tarkoitettuun kokoontumisvapauteen, perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuun yksityiselämän suojaan, perustuslain 18 §:ssä tarkoitettuun elinkeinovapauteen ja perustuslain 11 §:ssä tarkoitettuun uskonnonvapauteen.

Edellä esitetyn perusteella on nähdäkseni selvää, että näin syvälle käyviä ja laajoja sekä välittömiä että välillisiä perusoikeusvaikutuksia sisältävää esitystä ei ole mahdollista säätää tavanomaisina perusoikeusrajoituksina vaan sääntely on perusteltua toteuttaa perustuslain 23 §:n nojalla.

Sinänsä saattaisi olla mahdollista toteuttaa esityksessä ehdotetun kaltaiset liikkumisrajoitukset valmiuslain nojalla annettavilla asetuksilla. Valmiuslain 118 §:n mukaan poikkeusoloissa valtioneuvoston asetuksella voidaan tilapäisesti, enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan, kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittaa niitä, jos se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että valmiuslain soveltamista lain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettuun vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavaan hyvin laajalle levinneeseen vaaralliseen tartuntatautiin ei ollut valmiuslakia koskevassa esityksessä juuri tarkasteltu (PeVL 6/2009 vp, s. 4/II). Puolustuslakivaliokunta sen sijaan on ehdotettua valmiuslakia koskeneessa mietinnössään katsonut, että valmiuslain 118 §:n soveltamisalaan kuuluu myös pandemiatilanne (PuVM 3/2010 vp, s. 17/I), mutta valiokunta ei ole tarkastellut säännöksen soveltamisalaa sisällöllisesti (ks. myös PeVM 11/2020 vp, s. 4). Valmiuslain 118 §:ää koskevat esityöt viittaavat sen sijaan pikemmin siihen, että säännöksen tarkoituksena on ollut kattaa esimerkiksi tilanteet, joissa liikkuminen on estettävä tai sitä on rajoitettava esimerkiksi kohonneiden säteilyarvojen vuoksi ydinvoimalaonnettomuuden seurauksena (HE 3/2008 vp, s. 90/II). Valmiuslain 118 §:n soveltamisalan rajallisuuteen viittaa myös se, että säännöksen on tarkoitettu täydentävän poliisilain (872/2011) 9 luvun 8 §:n (silloinen poliisilain 52 §) liikkumis- ja oleskelurajoituksia koskevaa säännöstä (HE 3/2008 vp, s. 90/II).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellä todettuun valmiuslain 118 §:n sääntelyhistoriaan viitaten katsonut, että Uudenmaan alueelle säännöksen perusteella määrätyt liikkumisrajoitukset oli mahdollista toteuttaa mainitun säännöksen perusteella (PeVM 11/2020 vp, s. 4). Valiokunta kuitenkin korosti, että valmiuslakia ei ole mahdollista tulkita laajentavasti siten, että otettaisiin käyttöön siinä säädettyä laajempia rajoituksia. Valiokunta piti perustellumpana lähestymistapana – tuolloin käsillä olleen asetuksen perustelumuistiossa omaksuttuihin käsityksiin viitaten – perustuslain 23 §:n mahdollistamaa lainsäädäntöä poikkeusolojen aikana toteutettavista välttämättömistä liikkumisrajoituksista (PeVM 11/2020 vp, s. 5).

Edellä esitetyn perusteella on nähdäkseni perusteltua, että käsiteltävänä olevassa esityksessä on omaksuttu perustuslain 23 §:ään pohjautuva sääntelymalli, vaikka perusteltuna voidaan pitää sitäkin lähtökohtaa, jonka mukaan tilapäiset perusoikeuspoikkeukset tulisi perustaa etukäteen säädettyyn kriisioloissa käytettävään lainsäädäntöön, kuten valmiuslakiin (ks. PeVL 7/2020 vp, s. 2). On huomattava, että lain säätämistä koskevan hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle on erityisesti eduskunnan asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia paremmin turvaava menettely kuin esimerkiksi valmiuslain mukaiset menettelytavat (PeVL 7/2020 vp, s. 2). Lisäksi valmiuslain 118 §:n lainsäädäntöhistoria ja sen tarkoitus poliisilain 9 luvun 8 §:ssä tarkoitettuja liikkumis- ja oleskelurajoituksia täydentävänä säännöksenä puoltavat nyt ehdotetun laajan ja syvällekäyvän liikkumisrajoitusta koskevan sääntelyn toteuttamista perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuna tilapäisenä perusoikeuspoikkeuksena.

Ehdotetun lain välttämättömyys

Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista sen nojalla säädettävien poikkeuksien tulee olla välttämättömiä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä perustuslain 23 §:ssä tarkoitetun välttämättömyyden on katsottu kytkeytyvän ehdotetun sääntelyn tavoitteiden hyväksyttävyyteen ja ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuteen (ks. esim. PeVL 7/2020 vp, s. 3–4), minkä lisäksi sääntelyn soveltamisalaan liittyvät kysymykset ovat merkityksellisiä perustuslain 23 §:ssä tarkoitetun välttämättömyyden arvioinnin kannalta (PeVL 7/2020 vp, s. 4–5 ja PeVL 6/2021 vp, s. 5).

Esityksen perustelujen (s. 32) mukaan ehdotetun lain tavoitteena on turvata perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla julkisen vallan toimesta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu jokaisen oikeus elämään sekä perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettu julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Tavoitteena on myös estää viruksen leviämistä yhteiskunnassa, turvata terveydenhuollon kantokyky ja suojella erityisesti riskiryhmiin kuuluvia ihmisiä. Esityksen tavoitteet kytkeytyvät covid-19-pandemian leviämisen estämiseen ja ovat käytännössä samansisältöiset kuin vuoden 2020 keväästä toteutetuissa muissa pandemian leviämisen estämiseen liittyneissä toimenpiteissä. On kuitenkin huomattava, että nyt ehdotetuissa liikkumisrajoituksissa on kysymys todella huomattavasta ja laajoja perusoikeusvaikutuksia sisältävästä toimenpiteestä, jota voidaan pitää perusoikeusvaikutuksiltaan jopa aivan poikkeuksellisen merkityksellisenä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on covid-19-pandemiaan liittyneitä ehdotuksia arvioidessaan vakiintuneesti katsonut, että ehdotusten taustalla on hyvin painavia perusoikeuksiin kiinnittyviä perusteita. Valiokunnan mukaan terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen meneillään olevan koronavirusepidemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys 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 (esim. PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. PeVM 11/2020 vp, s. 2 ja PeVM 6/2021 vp, s. 4).

Edellä todetun mukaisesti nyt ehdotetulla sääntelyllä pyritään sellaisiin tavoitteisiin, joita eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiemmassa käytännössä on koronavirusepidemian torjuntaan liittyvien toimenpiteiden toteuttamisessa pidetty hyväksyttävinä. Voidaan näin todeta, että myös nyt käsillä olevan lakiehdotuksen taustalla on hyvin painavia perusoikeuksiin kiinnittyviä perusteita, jotka oikeuttavat poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimenpiteitä.

Esityksen perustelujen (s. 27) mukaan rajoitusten tarkoitus on vähentää ihmisten välisiä kontakteja, jotta tartunnan mahdollisuus vähenisi ja jotta tartuntoja tapahtuisi vähemmin. Ehdotetun sääntelyn tavoitteen voi näin ainakin osaksi katsoa olevan yksilöiden välisten kohtaamisten estäminen. Esityksen perusteluissa (s. 27–28) todetaankin, että voimassa olevat rajoitukset leviämis- ja kiihtymisvaiheessa olevilla alueilla yleisesti vähentävät ihmisten välisiä kontakteja, mutta niiden avulla ei voida vähentää fyysisiä kontakteja erilaisissa yksityisissä tilaisuuksissa, joissa ihmisiä kokoontuu yhteen, asioinnissa vähittäiskaupan liikkeissä sekä harrastustoiminnassa,

uskonnollisissa kokoontumisissa, työpaikoilla, joissa tehdään läsnätyötä, sekä vieras- ja kausityöntekijöiden sekä opiskelijoiden yhteismajoitustiloissa. Esityksen perustelujen (s. 30) mukaan tällaisiin tilanteisiin kohdistetut täsmennetyt keinot eivät riittävästi vähentäisi niitä kontakteja, jotka muodostavat korkean tartuntariskin tämänhetkisessä tilanteessa. Esityksessä tämän vuoksi katsotaan, että tarvitaan riittävän kattava rajoitustoimenpide, joka pureutuu samalla kertaa kaikkiin riskeihin. Liikkumisen ja kohtaamisten rajoittamisen katsotaan olevan tällainen toimenpide.

Lienee sinänsä todennäköistä, että ehdotetulla liikkumisvapauteen varsin syvälle puuttuvalla toimenpiteellä tullee olemaan vaikutusta ihmisten kontaktien vähenemisen suhteen. On kuitenkin huomattava, että esityksessä ehdotettu liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen on merkitykseltään ja vaikutukseltaan todella huomattava. Esityksen sisältämän lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan henkilön liikkuminen ja oleskelu muualla kuin hänen kotikunnassaan olevassa asuinpaikassa taikka muussa siihen rinnastuvassa asuinpaikassa olisi tiettyjen asetuksella tarkemmin määriteltyjen kuntien alueella kielletty. Esitys näin tarkoittaisi (s. 56), että niillä alueilla, joille liikkumis- ja oleskelurajoitukset kohdistuvat, ihmisten tulisi pysytellä asuinpaikassaan ja sen pihapiirissä. Vaikka liikkuminen olisi tietyissä tilanteissa lakiehdotuksen 3 §:n mukaan sallittua, kysymys olisi kuitenkin huomattavan pitkälle menevästä liikkumisvapauden rajoituksesta ja näin perusoikeusvaikutuksiltaan todella huomattavasta lainsäädännöstä. Esityksessä edotettua voidaan näin erittäin olennaisena puuttumisena perusoikeuksiin (vastaavasti valmiuslain 118 §:n nojalla säädettyjen liikkumisrajoitusten suhteen PeVM 11/2020 vp, s. 3).

Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on ensinnäkin otettava huomioon, että yksilön liikkuminen ei sinänsä välttämättä johda toisen ihmisen kohtaamiseen eikä näin välttämättä aiheuta riskiä virustartunnasta. Liikkuminen on usein edellytys ihmisten väliselle kohtaamiselle, mutta tartunnan riski aiheutuu nimenomaan kohtaamisesta ja kokoontumisista eikä liikkumisesta kohtaamiseen tai kokoontumiseen, joskin liikkuminen voidaan nähdä näin ainakin tietyissä tilanteissa välttämättömänä edellytyksenä tartuntariskin sisältävälle kohtaamiselle tai kokoontumiselle. Liikkumista voidaan kuitenkin toteuttaa ja usein myös toteutetaan tavalla, joka ei oletettavasti sisällä riskiä virustartunnasta. Edellä todetulla on nähdäkseni merkitystä ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta.

Toiseksi on huomattava, että ehdotettu liikkumisrajoituksia koskeva sääntely tosiasiassa rajoittaisi lukuisia muita perusoikeuksia vähintään välillisesti. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 74–79) esitetyn mukaan ehdotetuilla liikkumisrajoituksilla olisi ainakin kokoontumisvapauteen, yksityis- ja perhe-elämän suojaan, elinkeinovapauteen, uskonnonvapauteen ja sivistyksellisiin oikeuksiin kohdistuvia vaikutuksia. Liikkumisvapauden rajoitusten aiheuttamat laajat vaikutukset myös muiden perusoikeuksien toteuttamiseen ovat nähdäkseni erittäin merkityksellisiä ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuutta arvioitaessa.

Kolmanneksi on huomattava, että ehdotettu sääntely ei vaikuta kaikilta osin kohdentuvan oikeasuhtaisesti eri toimijoihin tai muuten tavalla, jota voitaisiin pitää oikeasuhtaisena. Esimerkiksi ehdotetun lain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan sallittua olisi elintarvikkeiden, ruoan, lääkkeiden, polttoaineen tai muiden näihin merkitykseltään rinnastuvien henkilökohtaisen elämän kannalta välttämättömien tarvikkeiden hankkiminen, jos liikkuminen tällaisen hankkimiseksi olisi välttämätöntä. Määritelmä tarkoittaisi, että asiointi esimerkiksi vähittäiskaupan erikoisliikkeissä ja palveluissa ei lähtökohtaisesti olisi välttämätöntä. Esityksessä (s. 28) on katsottu, että asiointeihin vähittäiskaupan erikoisliikkeissä ja palveluissa ei ole pystytty jäljittämään tartuntoja, koska tällaisia tietoja ei ole käytettävissä, mutta koska 15–20 % tartuntojen alkuperästä jää

tunnistamatta ja koska kaupan henkilökunnalla on yleisesti todettu työperäisiä tartuntoja, on todennäköistä, että asioinnilla vähittäiskaupan erikoisliikkeissä ja palveluissa voi tapahtua tartuntoja. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut rajoitusten välttämättömyydestä johtuen rajoitusten perusteena olevan ja niiden arvioimiseksi tarpeellisen tietopohjan merkitystä (PeVM 11/2020 vp, s. 6). Jos rajoituksia kohdennetaan tavalla, joka ei välttämättä perustu erityisen laajaan ja todennettuun tietopohjaan, rajoitukset voivat kohdentua epäsuhtaisella tavalla eri toimijoihin, mitä taas on nähdäkseni yleisesti pidettävä ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta merkityksellisenä. Lisäksi on huomattava, että esimerkiksi ehdotetun 3 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaan vakiintuneessa parisuhteessa olevat henkilöt, jotka eivät asu samassa taloudessa, voisivat tavata toisiaan liikkumisvapauden rajoituksista liikkumatta. Tällaisissa tilanteissa on kysymys merkittävissä määrin perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuun yksityiselämään kuuluvista tilanteista. Ei ole nähdäkseni hyväksyttävää eikä oikeasuhtaista rajata sallitun ja kielletyn liikkumisen rajaa vakiintuneen parisuhteen määritelmällä. Käytännössä ehdotettu sääntely saattaisi tarkoittaa, että muun kuin ”vakiintuneen parisuhteen” toisen osapuolen tapaaminen olisi sakonuhkaisesti rangaistavaa eikä tällaista voida nähdäkseni pitää perustuslain 10 §:ssä tarkoitettu yksityiselämän suoja huomioon ottaen perusteltuna. Asiaan vaikuttaa myös se, että ilmaisulle ”vakiintunut parisuhde” ei ole välttämättä löydettävissä yksiselitteisen selvää merkityssisältöä.

Neljänneksi ehdotettujen liikkumisrajoitusten välttämättömyyttä ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on arvioitava suhteessa siihen, voisiko saamaan sinänsä hyväksyttävään tavoitteeseen päästä vähemmän perusoikeuksiin puuttuvin keinoin. Esityksessä (s. 51–52) ei erityisen perusteellisesti arvioida muita toteuttamisvaihtoehtoja. Arvioinnin kohteena ovat lähinnä vaihtoehdot nykyisten rajoitustoimien poistamisesta ja nykyisten rajoitustoimien jatkamisesta. Kun kysymys on näin merkittävästä perusoikeuksiin puuttuvasta ehdotetusta lainsäädännöstä, ei nähdäkseni ole asianmukaista, että esityksessä ei perusteellisesti ja kattavasti arvioida vaihtoehtoisia keinoja esityksessä asetettuihin tavoitteiden saavuttamiseksi. Jos tavoitteeksi asetetaan yksityisissä tiloissa tapahtuvien laajempien kohtaamisten (esimerkiksi yksityistilassa järjestetyt juhlat) puuttuminen, hallituksen esityksessä olisi voinut arvioida, olisiko esimerkiksi tartuntatautilain (1227/2016) 58 §:n muuttaminen myös yksityisissä tiloissa tapahtuvien tilaisuuksien kieltämisen kattavaksi ollut mahdollista. On huomattava, että mainitun säännöksen perusteella voidaan jo nyt päättää esimerkiksi asunnon sulkemisesta ja yleisten kokousten tai yleisötilaisuuksien kieltämisestä (ks. myös PeVL 11/2016 vp, s. 4). Vaikka nyt ehdotettu laki on nähdäkseni huomattavasti selkeämpi vaihtoehto kuin tartuntatautilain mahdollinen muuttaminen (ks. myös PeVL 44/2020 vp, s. 4 ja PeVL 9/2021 vp, kappale 16, jossa valiokunta on huomauttanut tartuntatautilakiin koronaepidemian vuoksi tehtyjen muutosten ongelmallisuudesta ao. lain muun sääntelyn systematiikan kannalta), ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on siitä huolimatta ongelmallista, että täsmällisemmin kohdentuvia lainsäädännöllisiä toimenpiteitä ei ole esityksessä erityisen perusteellisesti arvioitu. Jos taas tavoitteeksi asetetaan nimenomaan liikkumisrajoitusten kautta toteutettava yksilöiden välisten kohtaamisten vähentäminen, ehdotetun liikkumisrajoituksen perusoikeuksiin puuttumisen tason merkittävyyden kannalta oikeasuhtaisempi sääntelymalli saattaisi olla liikkumisrajoitusten kohdentaminen yöaikaan. Tätä vaihtoehtoa käsitellään lyhyesti esityksen perusteluissa (s. 29), mutta sen ei todeta kohdentuvan kaikkiin yksityisissä kohtaamisissa tapahtuviin tartuntoihin. Nähdäkseni ehdotetun liikkumisrajoitusten erittäin merkittävä perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuva luonne huomioon ottaen olisi kuitenkin perusteltua ensin omaksua perusoikeuksiin vähemmän puuttuva sääntelyvaihtoehto ja vasta sen mahdollisesti osoittautuessa riittämättömäksi laajentaa rajoitusten soveltamisalaa esimerkiksi koko vuorokauden kattavaksi.

Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että ehdotettu liikkumisrajoitus olisi voimassa ajallisesti rajoitetun ajan ja rajoitukset kohdistettaisiin vain tiettyjen kuntien alueelle. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tiettyjen covid-19-pandemiaan liittyvien rajoitustoimenpiteiden yhteydessä katsonut, että hyvin pitkälle menevin rajoitustoimenpiteiden alueellinen ja ajallinen rajaaminen on merkityksellistä perustuslain 23 §:ssä tarkoitetun perusoikeuspoikkeuksen välttämättömyyden näkökulmasta ja pitänyt ehdotetun sääntelyn täsmentämistä näiltä osin edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 7/2020 vp, s. 4). Edellä todetun mukaisesti esityksessä ehdotettu laki olisi voimassa 14.5.2021 asti ja ehdotetun lain 2 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston setuksella säädettäisiin niistä alueista, joilla laissa tarkoitetut rajoitukset olisivat voimassa. Asetus voitaisiin antaa määräajaksi, enintään 21 vuorokaudeksi ja se olisi voimassa vain välttämättömän ajan. Merkityksellinen ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on myös, että ehdotetun lain 4 § sisältäisi säännöksen rajoitusten edellytysten seurannasta ja asetusten kumoamisesta, joka velvoittaisi valtioneuvostoa ryhtymään viipymättä toimenpiteisiin, jos ehdotetun lain 2 §:ssä säädetyt edellytykset eivät enää täyty. Tältä osin ehdotus nähdäkseni täyttää perustuslakivaliokunnan käytännössä tämänkaltaiselle sääntelylle asetetut rajoitustoimenpiteiden alueellista ja ajallista rajaamista koskevat edellytykset.

Kokonaisuutena arvioiden voidaan kuitenkin todeta, että ehdotettu sääntely merkitsee niin huomattavaa puuttumista perustuslaissa tarkoitettuun liikkumisvapauteen ja useaan muuhun perustuslaissa turvattuun oikeuteen, että sääntelyn hyväksyttävästä ja varsin painavasta perusteesta huolimatta sääntely muodostuu kokonaisuutena arvioiden perusoikeuksiin puuttuvalle sääntelylle asetetun oikeasuhtaisuusvaatimuksen näkökulmasta ongelmalliseksi. Olennaista tässä on nähdäkseni ensinnäkin se, että ehdotetulla sääntelyllä puututaan joko välittömästi tai välillisesti sellaiseen toimintaan, joka itsessään ei välttämättä sisällä riskiä viruksen leviämisestä. Toiseksi vaikuttaa siltä, että esityksessä ei erityisen perusteellisesti ole pohdittu sellaisia sääntelyvaihtoehtoja, jotka puuttuisivat nyt ehdotettua vähemmän perus- ja ihmisoikeuksiin, mutta joilla voitaisiin saavuttaa samoja tavoitteita kuin mihin nyt ehdotetulla lailla pyritään. Vähintään olisi nähdäkseni syytä ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta syytä arvioida, olisiko liikkumis- ja oleskelurajoitukset mahdollista kohdentaa yöaikaan. Kolmanneksi ehdotettu sääntely edellä esitetyn mukaisesti saattaa johtaa tilanteeseen, jossa liikkumisvapauden rajoitukset eivä kaikilta osin vaikuta kohdentuvan eri toimijoihin tai muuten tavalla, jota voitaisiin pitää oikeasuhtaisena.

Kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttö

Esityksen sisältämän lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin mukaan säännöksen 2 momentissa tarkoitetulla alueella liikkuvan vuonna 2007 tai sitä ennen syntyneen on käytettävä suun ja nenän peittävää kasvomaskia tai hengityssuojainta sisätiloissa ja liikennevälineissä, joissa on muita kuin samaan talouteen kuuluvia henkilöitä. Kasvomaskia tai hengityssuojainta ei kuitenkaan tarvitse käyttää, jos terveyteen liittyvät syyt sen estävät.

Esityksen perustelujen (s. 74) mukaan kasvomaskin käyttämistä koskevan velvoitteen taustalla ovat samat perusteet kuin liikkumisrajoituksia koskevassa ehdotuksessa. Perusteet kiinnittyvät näin perustuslain 7 §:ssä säädettyyn oikeuteen elämään, minkä lisäksi velvoitteella edistettäisiin

perustuslain 19 §:ssä tarkoitettua väestön terveyttä. Ehdotetun sääntelyn tavoitteita voidaan näin pitää hyväksyttävinä.

Kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttövelvoitteen voidaan katsoa olevan merkityksellinen perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatun henkilökohtaisen vapauden kannalta. Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan eräänlainen yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan (HE 309/1993 vp, s. 46/II). Perustuslakivaliokunnan käytännössä henkilökohtaisen vapauden on katsottu suojaavan muun muassa yksilön vapautta pukeutua haluamallaan tavalla (PeVL 26/2004 vp, s. 2/II). Valiokunta on kuitenkin pitänyt mahdollisena säätää esimerkiksi laitonta naamioitumista koskevasta rikossäännöksestä, joskin valiokunta edellytti ehdotetun säännöksen täsmentämistä (PeVL 26/2004 vp, s. 3–4).

Ehdotetun sääntelyn hyväksyttävät ja perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta varsin painavat tavoitteet huomioon ottaen ehdotetussa kasvomaskin tai hengityssuojaimen alueellisesti ja ajallisesti rajatussa käyttövelvollisuutta koskevassa sääntelyssä on nähdäkseni kysymys melko vähäisestä perusoikeuksiin puuttuvasta toimenpiteestä, jolle on esitettävissä painavat ja hyväksyttävät tavoitteet ja joka on myös näihin tavoitteisiin nähden oikeasuhtainen. Ehdotusta on näin nähdäkseni pidettävä perustuslain 23 §:ssä tarkoitetulla tavalla välttämättömänä.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja poikkeusolot

Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan 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. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut perustuslain 23 §:n soveltumisen poikkeuksellisuutta (PeVL 7/2020 vp, s. 2).

Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista säädettävien välttämättömien tilapäisten poikkeusten on oltava Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Tältä osin säännöksessä on tarkoitettu viitata sekä menettelyllisiin vaatimuksiin että sisällöllisiin rajoituksiin (HE 309/1993 vp, s. 77/I). Sääntely merkitsee myös, että perustuslakiin ei ole ollut tarvetta sisällyttää luetteloa sellaisista ehdottomista oikeuksista, joista ei saa poiketa edes vakavimmissa kriisioloissa. Näin ne oikeudet, jotka kansainvälisoikeudellisesti ovat poikkeamismahdollisuuksien ulottumattomissa, saavat perustuslain mukaan vastaavan suojan myös valtionsisäisesti (HE 309/1993 vp, s. 77/I).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15(2) artiklan mukaan muun ohessa sopimuksen rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevasta 7 artiklasta ei saa poiketa sodan tai muun kansakunnan elämää uhkaavan yleisen hätätilan aikana. Myös KP-sopimuksen 4(2) artikla sisältää määräyksen, jonka mukaan mainitun artiklan 1 kappaleessa tarkoitettua kansakunnan olemassaoloa uhkaavan yleisen hätätilan aikana sopimuksen sallimaa rajoitusta ei voida tehdä sopimuksen rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevaan 15 artiklaan.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate on siis mainituissa sopimuksissa määritelty poikkeamismahdollisuuksien ulkopuolelle kuuluvaksi oikeudeksi, mikä merkitsee, että myöskään perustuslain 8 §:ssä tarkoitettua rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta ei voida perusoikeuksia poikkeusoloissa koskevan perustuslain 23 §:n nojalla rajoittaa, koska sen nojalla toteutettavien rajoitusten on oltava Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Edellä todetusta seuraa, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset koskevat täysimääräisesti myös perustuslain 23 §:n nojalla annettavaa tilapäistä perusoikeuspoikkeussääntelyä, joka sisältää rikosoikeudellista sääntelyä ja mahdollisuuden rikosoikeudellisten seuraamusten langettamiseen.

Ehdotettu rangaistussääntely ja sen valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Esityksen sisältämän lakiehdotuksen 6 § pitää sisällään liikkumisrajoituksen rikkomista koskevan rangaistussäännöksen. Säännöksen mukaan joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta rikkoo 2 §:ssä ja sen nojalla annetussa asetuksessa säädettyä liikkumisrajoitusta, on tuomittava liikkumisrajoituksen rikkomisesta sakkoon. Ehdotettua sääntelyä eli 6 §:n rangaistussäännöstä ja 2–3 §:n muodostamaa rangaistavan käyttäytymisen aineellisen alan määrittävää kokonaisuutta on arvioitava näin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta.

Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. esim. PeVL 1/2021 vp, kohta 5, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp ja PeVL 56/2014 vp, s. 2/II). Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate näin edellyttää rangaistavan käyttäytymisen täsmällistä määrittämistä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä rikossäännösten sisältämiä avoimia tekotapoja on lähtökohtaisesti pidetty rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisina (esim. PeVL 6/2014 vp, s. 4/I ja PeVL 48/2002 vp, s. 3/II). Jos rangaistussäännös saa aineellisen sisältönsä sen ulkopuolisesta säännöksestä, myös tämä säännös on muotoiltava rikosoikeudelliselta sääntelyltä edellytettävällä täsmällisyydellä.

Esityksessä sisältämän lakiehdotuksen 6 §:n mukaan rangaistavaa olisi lain 2 §:ssä ja sen nojalla annetussa asetuksessa säädetyn liikkumisrajoituksen rikkominen. On kuitenkin huomattava, että lain 3 §:ssä säädettäisiin poikkeuksista liikkumisrajoitukseen. Rangaistavan käyttäytymisen tosiasiallinen ala määrittyisi näin ehdotetun lain 2 ja 3 §:n muodostaman kokonaisuuden sekä 2 §:n nojalla annettavan asetuksen perusteella. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on keväällä 2020 liikkumisrajoituksia koskevaa ehdotusta arvioidessaan korostanut, että syvällekäyvää puuttumista perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen merkitsevä rajoitus voidaan perustaa vain täsmällisellä ja tarkkarajaisella sääntelyllä eikä esimerkiksi perusteluissa tehdyin maininnoin (PeVM 8/2020 vp, s. 6 ja PeVM 11/2020 vp, s. 5). Tämä lähtökohta on merkityksellinen myös nyt käsillä olevaa ehdotusta arvioitaessa.

Ehdotetun lain 3 § ei nähdäkseni kaikilta osin parhaalla mahdollisella tavalla täytä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämää rangaistavan käyttäytymisen alan määrittävän lainsäädännön täsmällisyyden vaatimusta. Ehdotetun 3 §:n 2 momentin 1, 2, 7 ja 8 kohtaa ei ole tyhjentävästi määritelty ja esimerkiksi 1 kohdan mukaan sallittua liikkumista olisi elintarvikkeiden,

ruoan, lääkkeiden, polttoaineen tai muiden näihin merkitykseltään rinnastuvien henkilökohtaisen elämän kannalta välttämättömien tarvikkeiden hankkimiseksi. On kuitenkin huomattava, että avoimia kohtia on pääsääntöisesti pyritty täsmentämään niin, että niissä tarkoitettujen muiden tilanteiden on oltava kohdassa nimenomaisesti mainittuihin tilanteisiin tai liikkumisen perusteisiin rinnastettavia, minkä lisäksi myös liikkumisen välttämättömyyttä koskeva edellytys rajaa rangaistavan käyttäytymisen alaa, joskin liikkumisen välttämättömyyden arviointi väistämättä tekisi samalla myös sallitun ja kielletyn välisestä arvioinnista tapauskohtaista yksittäistapauksessa toteutettavaa hyväksyttävyysarviointia, mitä ei välttämättä voida pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämän sääntelyn ennakoitavuuden näkökulmasta ongelmattomana. Rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen palautuvista syistä perustuslakivaliokunnan olisi nähdäkseni syytä korostaa, että ehdotetun lain 3 §:n 2 momentin 1, 2, 7 ja 8 kohdan avoimia kohtia ei voi tulkita supistavasti tavalla vaan tulkinnan tulisi olla liikkumisvapautta vahvistava. On kuitenkin todettava, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta asianmukaisempaa olisi, jos ehdotetun lain 2 ja 3 §:n muodostama sääntely olisi kokonaisuutena mahdollisimman selkeää ja jos sen sisältämiä avoimia kohtia olisi mahdollista täsmentää.

Lisäksi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämän täsmällisyyden näkökulmasta on huomattava, että esityksen sisältämän lakiehdotuksen 3 § sisältää joiltakin osin tulkinnanvaraista sääntelyä. Edellä on esimerkiksi todettu 3 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan sallittua olisi välttämätön liikkuminen vakiintuneen parisuhteen vuoksi. Ilmaisu ”vakiintunut parisuhde” ei nähdäkseni ole sellainen, jolle voidaan löytää ennakoitava merkityssisältö, minkä lisäksi rangaistavan käyttäytymisen rajaaminen parisuhteen ”vakiintuneisuuden” perusteella on nähdäkseni ongelmallista. Tällaisen tulkinnanvaraisen sääntelyn yhteydessä myös välttämättömyyttä koskevan edellytyksen arviointi muodostuu laillisuusperiaatteen edellyttämän ennakoitavuuden kannalta haasteelliseksi. Ylipäänsä voidaan todeta, että jo vuoden 2020 keväällä valmiuslain 118 §:n nojalla toteutetun liikkumisrajoituksen käytännön soveltamistilanteissa kohdattiin haasteita liikkumisen välttämättömyyden arvioinnissa (esim. Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläisen ratkaisu 18.12.2020 EOAK/3213/2020). Kun kysymys on rikosoikeudellisella rangaistuksella tehostetusta liikkumisrajoituksesta, sallitun ja kielletyn liikkumisen välisen rajan määrittymistä viime kädessä tapauskohtaisesti välttämättömyyttä koskevalla arvioinnilla ei voida pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmattomana.

Esityksen perusteluissa (s. 84) todetaan, että lakia täydentävässä asetuksessa on asianmukainen viittaus ehdotetun lain rangaistussäännökseen. Esitykseen sisältyvään asetusluonnokseen ei kuitenkaan tällaista viittaussäännöstä sisälly. Koska kysymys on erittäin poikkeuksellisesta sääntelystä, jolla puututaan merkittävällä tavalla useisiin perusoikeuksiin, rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset ovat nähdäkseni tällaisen sääntelykokonaisuuden suhteen korostuneet. On myös huomattava, että ehdotetun lain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetulla asetuksella määriteltäisiin ne alueet, joilla liikkumis- ja oleskelurajoituksia ja kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttöpakkoa sovellettaisiin. Rikosoikeudellinen sääntelyn soveltaminen olisi näin osin riippuvaista lain 2 §:n 2 momentin nojalla annettavasta asetuksesta, minkä vuoksi asetukseen on nähdäkseni välttämättä rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvista syistä perusteluissa mainituin tavoin sisällytettävä viittaus ehdotetun lain rangaistussäännöksiin.

Liikkumisrajoituksen rikkominen olisi sekä tahallisesti että törkeästä huolimattomuudesta tehtynä rangaistava. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että rikosoikeudellisen säännöksen syyksiluettavuutta koskevalla vaatimuksella on merkitystä sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta (PeVL 56/2014 vp, s. 3–4). Esityksen perusteluissa ei mainita,

minkä vuoksi ehdotetussa säännöksessä rangaistava käyttäytyminen on ulotettu myös törkeän tuottamukselliseen tekoon. Ylipäänsä on vaikea ajatella, mitä törkeällä tuottamuksella liikkumisrajoitusten rikkomisen suhteen tarkoitettaisiin. On nähdäkseni melko vaikea ajatella tilannetta, jossa henkilö esimerkiksi huolimattomuudesta käy vähittäiskaupan erikoisliikkeessä. Kysymys lienee aina tietoisesta toiminnasta, jolloin toimintaa arvioitaisiin tahallisena tekona. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta olisi nähdäkseni perusteltua, jos ehdotetun lain 6 §:ssä tarkoitettu teko olisi vain tahallisena rangaistava.

Ehdotetun lain 7 §:ssä säädettäisiin kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttöpakkorikkomuksesta. Säännöksen mukaan rangaistaisiin sitä, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo 2 §:ssä tai sen nojalla annetussa asetuksessa säädettyä velvollisuutta käyttää kasvomaskia tai hengityssuojainta. Teosta määrättäisiin 40 euron rikesakko.

Kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttöpakosta säädettäisiin ehdotetun lain 2 §:n 3 momentissa. Sen mukaan 2 momentissa tarkoitetulla alueella liikkuvan ennen vuonna 2007 tai sitä ennen syntyneen on käytettävä suun ja nenän peittävää kasvomaskia tai hengityssuojainta sisätiloissa ja liikennevälineissä, joissa on muita kuin samaan talouteen kuuluvia henkilöitä. Nähdäkseni säännös on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimalla täsmällisyydellä muotoiltu.

Kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttöpakkorikkomus olisi sekä tahallisena tai huolimattomuudesta tehtynä rangaistava. Rangaistavan käyttäytymisen ala olisi tältä osin huomattavan laaja ja rangaistavan käyttäytymisen syyksiluettavuuden alan määrittäminen on rikosoikeudellisen sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta edellä esitetyin tavoin merkityksellistä (PeVL 56/2014 vp, s. 3–4). Esityksen perusteluissa ei mainita, minkä vuoksi ehdotetussa säännöksessä rangaistava käyttäytyminen on ulotettu myös tuottamukselliseen tekoon. Ei ole nähdäkseni rikosoikeudelliselta sääntelyltä edellytetyn ennakoitavuuden kannalta ongelmatonta, jos rangaistava käyttäytyminen ulotettaisiin kattamaan myös tuottamukselliset teot, koska ei ole nähdäkseni ongelmitta määriteltävissä, mitä huolimattomalla kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttämisellä voitaisiin tarkoittaa. Merkitsisikö esimerkiksi taskussa olevan kerran käytetyn kasvomaskin käyttäminen uudelleen huolimatonta kasvomaskin käyttämistä? Tai merkitsisikö vääränkokoisen kasvomaskin, joka ei pysy asianmukaisesti nenän päällä, huolimatonta kasvomaskin käyttämistä? Edellä esitetyn perusteella olisi nähdäkseni perusteltua sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämän ennakoitavuuden kannalta kohdentaa rikosoikeudellinen sääntely tahalliseen tekoon.

Esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 7 §:n vastaisesta teosta voitaisiin tuomita 40 euron rikesakko. On huomattava, että rikesakkorikkomuksista säädetään rikesakkorikkomuksista annetussa laissa (986/2016). Rikoslain 2 a luvun 8 §:n mukaan rikesakko on euromäärältään kiinteä sakkoa lievempi varallisuusrangaistus, joka säädetään rikesakkorikkomuksista annetulla lailla eräiden rikkomusten ainoaksi rangaistukseksi. Ehdotettu sääntely merkitsisi poikkeusta tähän rikoslain mainitun säännöksen ilmentämään vakiintuneeseen lähtökohtaan, jonka mukaan rikesakkorikkomuksista säädetään tyhjentävästi rikesakkorikkomuksista annetussa laissa. Ehdotus ei ole rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmaton, koska rikesakkorikkomuksista säätäminen asiaa koskevassa nimenomaisessa laissa pohjautuu rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämään ennakoitavuuden vaatimukseen. Nyt käsillä olevaa ehdotusta arvioitaessa on kuitenkin kiinnitettävä esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 85) mainituin tavoin huomiota käsillä olevan sääntelykokonaisuuden poikkeuksellisuuteen ja rajoitettuun voimassaoloon. Oletettavaa on, että tällaisessa poikkeuksellisessa sääntelykontekstissa rikosoikeudellisen

laillisuusperiaatteen edellyttämät sääntelyn ennakoitavuuden ja selkeyden vaatimukset toteutuvat parhaiten, jos rikosoikeudellisesta sääntelystä rangaistussääntely mukaan lukien säädetään mahdollisimman kattavasti asianomaisessa sääntelykokonaisuudessa. Vaikka sääntelyratkaisu on poikkeuksellinen, sen voi käsillä olevassa poikkeuksellisessa sääntely-yhteydessä katsoa paremmin täyttävän rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset kuin jos asiasta säädettäisiin väliaikaisesti rikesakkorikkomuksista annetussa laissa.

Esityksessä ehdotettujen kieltojen valvonta

Esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan ehdotetun lain noudattamista valvoisi poliisi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti valmiuslain 118 §:n nojalla annettuja liikkumisrajoituksia keväällä 2020 käyttöönotettaessa, että liikkumisrajoituksia valvovat viranomaiset ovat poikkeusoloissakin velvollisia noudattamaan tarkoin lakia ja toimimaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti (PeVM 8/2020 vp, s. 6 ja PeVM 11/2020 vp, s. 5). Valiokunta kiinnitti erityistä huomiota poliisilain 1 luvun 2–5 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamista, suhteellisuusperiaatetta, vähimmän haitan periaatetta ja toimivallan käytön tarkoitussidonnaisuutta koskeviin säännöksiin. Valiokunta piti näin perusteltuna lähtökohtaa, jonka mukaan poliisi valvoisi rajoitusten noudattamista ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin (PeVM 8/2020 vp, s. 6 ja PeVM 11/2020 vp, s. 5).

Kuten esityksen perusteluissa (s. 66) todetaankin, edellä mainittua lähtökohtaa on syytä korostaa myös nyt käsillä olevan esityksen yhteydessä.

Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan henkilön olisi annettava poliisin pyynnöstä selvitys liikkumisensa määränpäästä ja tarkoituksesta sekä hänellä olevasta 3 §:ssä tarkoitetusta perusteesta poiketa ehdotetussa laissa säädetyistä rajoituksista. Esityksen perusteluissa (s. 66) todetun mukaisesti tiedot voidaan antaa joko suullisesti tai kirjallisesti ja selvitys tulee antaa poliisille poliisin sitä pyytäessä. Jos henkilö kieltäytyy kokonaan selvityksen antamisesta, asiaa voitaisiin arvioida rikoslain 16 luvun 4 §:ssä tarkoitettuna niskoitteluna poliisia vastaan.

Edellä todetusta huolimatta on nähdäkseni selvää, että tavanomaiset rikoksesta epäillyn oikeudet koskevat myös ehdotetun lain mukaisista rikoksista epäiltyjä. Henkilöllä ei esimerkiksi ole velvollisuutta myötävaikuttaa oman syyllisyytensä selvittämiseen.

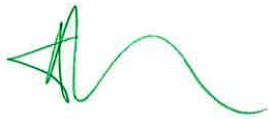
Esityksen sisältämä lakiehdotus ei sisällä sääntelyä poliisin mahdollisuudesta estää henkilön liikkuminen tai siitä, onko poliisin annettava välttämättömään liikkumiseen vedonneen henkilön jatkaa liikkumistaan. Valmiuslain 118 §:n nojalla annettu valtioneuvoston asetus liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi (146/2020) sisälsi säännöksen, jonka mukaan poliisi ei saanut estää asetuksen 2 §:n 3 momentissa säädettyyn välttämättömään syyhyn vedonneen henkilön liikkumista (asetuksen 2 §:n 6 momentti). Mainittua säännöstä perusteltiin oikaisukeinon tai vastaavan puuttumisella sekä sillä, että koska kysymys on yksilön keskeisen oikeuden eli liikkumisvapauden rajoittamisesta, rajoitusta on perusteltua soveltaa tavalla, joka mahdollistaa matkan jatkumisen (VN:n muistio 27.3.2020, Valtioneuvoston asetus liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi, s. 14). Säännöstä on arvioitu myös eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä (Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläisen ratkaisu 18.12.2020 EOAK/3213/2020).

On nähdäkseni mahdollista tai jopa todennäköistä, että ehdotetun lain mahdollisesti tullessa voimaan törmätään tilanteisiin, jossa lain noudattamista valvovan poliisin ja liikkumisvapauttaan toteuttavan henkilön näkemykset liikkumisen välttämättömyydestä ovat erisuuntaiset. Esityksen sisältämän lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentti sisältää säännöksen poliisin toimivaltuudesta puuttua sellaiseen toimintaan, jossa selkeästi rikotaan ehdotettuja liikkumis- ja oleskelurajoituksia. Kysymys on kuitenkin käskystä, jolla määrätään väkijoukko hajaantumaan tai siirtymään. Ehdotetun lain mahdollisesti tullessa voimaan ongelmallisia tilanteita voi syntyä myös muutoin kuin väkijoukkojen suhteen. Nähdäkseni saattaisi olla tämän vuoksi syytä arvioida, tuleeko ehdotettua sääntelyä täydentää asetuksen 146/2020 2 §:n 6 momenttia vastaavalla säännöksellä.

Lopuksi

Ehdotetulle sääntelylle on nähdäkseni esitettävissä painavat hengen ja terveyden suojaamiseen ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttämiseen liittyvät perusteet. Ehdotettu sääntely olisi soveltamisalaltaan alueellisesti ja ajallisesti rajattu, millä on merkitystä ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta. Ehdotettu sääntely kuitenkin merkitsee hyvin pitkälle menevää puuttumista liikkumisvapauteen ja sillä olisi myös vähintään välillisiä vaikutuksia hyvin useaan muuhun perusoikeuteen. Osin ehdotettu sääntely vaikuttaisi myös kohdentavan näitä vaikutuksia tavalla, jota ei voida pitää välttämättä oikeasuhtaisena. Esityksessä ei ole erityisen perusteellisesti arvioitu, voitaisiinko samaan tavoitteeseen päästä vähemmän perusoikeuksiin puuttuvin keinoin. Kokonaisuutena arvioiden vaikuttaa näin nähdäkseni siltä, että ehdotettu sääntely ei ole perustuslain 23 §:ssä tarkoitetulla tavalla välttämätöntä, vaikka sille on esitettävissä painavat sen hyväksyttävyyttä puoltavat perusteet. Ehdotettuun sääntelyyn sisältyy myös tiettyjä haasteita rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämän sääntelyn ennakoitavuuden kannalta.

Helsingissä 29.3.2021



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori