VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAUSUNTO

Alivaltiosihteeri Timo Lankinen
Lainsäädäntöneuvos Sanna Helopuro

29.3.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

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

Asia Valtioneuvoston kanslian lausunto

Hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta tukien valtioneuvoston kanslia toteaa lausuntonaan:

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Hallitus esittää lakia liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta sekä maskipakkoa pahimmille epidemia-alueille.

Kyse on poikkeusolojen aikana perustuslain 23 §:n nojalla annettavasta tilapäisestä poikkeuksesta.

Lakiesityksen hyväksyminen ei vielä tarkoita, että liikkumisvapautta rajoitettaisiin tai että kasvomaskin käyttöpakko tulisi millään alueella voimaan. Alueelliset rajaukset tehtäisiin erikseen asetuksella, joka tulisi vielä erikseen eduskunnan käsiteltäväksi. Liikkumisrajoitus voitaisiin määrätä vain alueille, joilla rajoituksen voimassaolo on välttämätöntä.

Laki olisi voimassa 14.5.2021 asti.

Epidemiologinen tilannekuva

Suomessa oli 24.3.2021 mennessä todettu yhteensä 73 516 laboratoriovarmistettua covid-19-tapausta, ja taudin ilmaantuvuus edeltävän kahden viikon aikana on 173/100 000. Tautitapausten määrä ja ilmaantuvuus ovat kohonneet helmikuun 2021 alun jälkeen erittäin nopeasti. Viikon 7 jälkeen jokainen viikko on ollut tapausmäärän suhteen ennätyksellinen koko Suomen epidemian ajalta. Viimeksi kuluneella viikolla osassa Suomea on tapahtunut jonkin verran tasaantumista tapausmäärissä.

Alueellinen ilmaantuvuus on erityisen korkea Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin alueella ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin alueella. Näillä alueilla tapausmäärät ovat vuodenvaihteesta joka viikko lisääntyneet. Ilmaantuvuus on korkea sekä näiden alueiden keskuskuntien alueella sekä monessa niitä ympäröivässä luonnollisen

asiointi- ja työssäkäyntialueen kunnassa. Myös Etelä-Karjalan, Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen, Pirkanmaan, Satakunnan ja Vaasan sairaanhoitopiirit ovat sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelman mukaisessa leviämisvaiheessa.

Osasyynä epidemian kiihtyvälle kasvulle ovat olleet tartuttavuudeltaan 30-50 % suuremmat muuntuneet virukset, jotka ovat sekä Helsingin ja Uudenmaan että Varsinais-Suomen alueella syrjäyttäneet suuren osa aiemmista virusmuodoista.

Tilanne Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä (HUS) lähestyy nopeasti epidemian estämisen tavoitteen kannalta kriittistä vaihetta.

Lain tavoite

Tavoitteena on turvata perustuslain edellyttämällä tavalla julkisen vallan toimesta perustuslaissa turvattu jokaisen oikeus elämään sekä julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Tavoitteena on siten estää viruksen leviämistä yhteiskunnassa, turvata terveydenhuollon kantokyky ja suojella erityisesti riskiryhmiin kuuluvia ihmisiä.

Lailla pyritään tilapäisesti ja nopeasti vaikuttavalla tavalla estämään yleisvaarallisen covid-19-tartuntataudin ja sen virusmuunnosten leviäminen kriittiseksi muodostuneessa tilanteessa, jossa epidemiatilanne aiheuttaa terveydenhuollon kapasiteetin ylittymisen vakavan uhan ja se on väestön hengen tai terveyden turvaamiseksi välttämätöntä.

Rajoitusalueilla on tarkoitus hallitsemattomasti kiertävän viruksen eristäminen pieniin yhteisöihin, joiden väliset linkit katkaistaan silloin, kun virus liikkuu väestössä niin laajasti ja kiihtyvästi, ettei torjuntatoimia pystytä kohdentamaan, vaan torjuntatoimet kohdistuvat laajavaikutteisesti alueen koko väestöön.

Hallituksen esitykseen sisältyvän kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttöä koskevan velvoitteen tavoitteena on osaltaan ehkäistä covid-19-viruksen leviämistä erityisesti alueilla, joilla katsotaan välttämättömäksi asettaa väliaikaisia liikkumisen ja oleskelen rajoituksia.

Lain tärkein tavoite on vähentää kontakteja ja lähikontakteja muiden ihmisten kanssa alueilla, joissa koronavirustauti leviää kiihtyvästi ja hallitsemattomasti. Tarkoituksena on suojata ihmisiä vaaralliselta tartuntataudilta ja turvata terveydenhuollon kantokyky. Tavoitteena on näin saada lisäaikaa rokotusten ja mahdolliselle vuodenaikavaihtelun yhteisvaikutukselle vähentämällä nopeasti ja tehokkaasti kontakteja henkilöiden välillä.

Tilanne erityisesti Helsingin ja Uudenmaan (HUS) sekä Varsinais-Suomen sairaanhoitopiireissä on niin uhkaava, että taudin ilmaantuvuuden kasvaessa nykyisellä vauhdilla sairaanhoidon tarve kasvaa merkittävästi ja erikoissairaanhoidon kantokyky ylittyy lähiviikkojen kuluessa 50–75 %:n todennäköisyydellä.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tekemä HUS-alueen mallinnus osoittaa, että jos ainoastaan nykyisillä rajoituksilla jatketaan toukokuun loppuun asti, epidemia ei laannu vaan kiihtyy nykyisestä. Epidemian huipulla sairaalaan joutuu noin 35 henkilöä ja tehohoitoon noin 5 henkilöä päivässä. Tällainen kuormitus ei olisi hoidettavissa il-

man kiireettömän hoidon lähes täydellistä alasajoa. Yhteensä arvioitu tapausmäärä 1.3-30.6.2021 on yli 71000. Sairaalan vuodeosastolle joutuisi yhteensä noin 3000 henkilöä sekä tehohoitoon noin 400. Kuolemantapauksia kertyisi yli 200 ja elinvuosien menetyksen on arvioitu olevan lähes 3700.

Tällä hetkellä leviävät uudet virusmuunnokset ovat 30–50 % helpommin tarttuvia kuin epidemian alussa levinnyt alkuperäinen koronavirus. Virusmuunnos johtaa aikaisempia useammin sairaala- ja tehohoitoon sekä tautiin menehtymiseen, riskisuhde on keskimäärin 1,3 – 1,4 kertainen aikaisempiin virustyyppeihin verrattuna. Helsingin ja Uudenmaan alueella arviolta jo kaksi kolmasosaa uusista koronavirustapauksista on virusmuunnosten aiheuttamia, Varsinais-Suomessa lähes puolet.

THL arvioi, että liikkumis- ja kontaktirajoitusten avulla tehollinen lisääntymisluku R vähenee n. 25%.

Keskeiset ehdotukset

Lailla kiellettäisiin henkilön liikkuminen ja oleskelu muualla kuin hänen kotikunnassaan olevassa asuinpaikassa taikka muussa siihen rinnastuvassa asuinpaikassa niiden kuntien alueilla, joilla kielto on välttämätön vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi.

Alueista säädettäisiin erillisellä valtioneuvoston asetuksella joka menisi eduskunnan tarkistettavaksi. Valtioneuvoston asetuksella tarkoitettujen kuntien ja niiden muodostamien alueiden määrittämisessä olisi otettava huomioon 1) virustartuntojen ilmaantuvuus ja tartuntojen kehityssuunta alueella, 2) tartunnanlähteiden selvittämisen onnistuminen alueella, 3) alueellinen ennuste sairaala- ja tehohoidon tulevasta tarpeesta sekä 4) kunnan väestötiheys ja asema jonkin asiointi- ja työssäkäyntialueen osana. Asetuksessa säädettävien liikkumis- ja oleskelurajoitusten asettamisen. Välttämättömyys perustuisi kokonaisarvioon, johon osaltaan vaikuttaisi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvio.

Lähtökohtana on, että ihmiset pysyvät rajoituksen voimassaoloaikana asuinpaikassaan. Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momenttiin sisältyy luettelo niistä tietyistä välttämättömistä tilanteista, jolloin henkilöllä olisi oikeus liikkua rajoituksen kohteina olevilla alueilla, niille tulemiseksi ja niiltä poistumiseksi. Useimmissa niistä on tärkeää liikkumisen tarkoitus, miksi on välttämätöntä liikkua, ei liikkumisen määränpää sinänsä.

Lapsille (vuonna 2008 ja sitä ennen syntyneille) turvataan ilman välttämättömyysedellytystäkin ulkoilu ja leikkiminen toisten lasten kanssa (ulkoilua ei ole rajattu, joten lapset voivat myös harrastaa). Huoltaja, vanhempi tai muu henkilö voisi valvoa ulkoilua ja leikkimistä.

Lisäksi kaikille esitetään säädettäväksi ulkoilun salliminen virkistäytymis- ja kuntoilutarkoituksessa ilman välttämättömyysedellytystä. Ulkoilla voisi samaan talouteen kuuluvien kanssa tai enintään kahden muun henkilön kanssa.

Esitykseen sisältyy myös ehdotus velvollisuudesta käyttää kasvomaskia tai hengitysuojainta silloin, kun henkilö välttämättömään rajoitusalueella liikkumiseen perustuen

on sisätiloissa ja liikennevälineissä, joissa on muita kuin samaan talouteen kuuluvia henkilöitä.

Vaihtoehtoisista toimenpiteistä

Vaihtoehtoina liikkumisen ja kohtaamisten yleiselle rajoittamiselle on esitetty erilaisten muiden toimien toteuttamista. Kokoontumisrajoitusten kiristämisellä voitaisiin rajoittaa julkisissa tiloissa tapahtuvia kokoontumisia vaikkapa kahteen henkilöön, mutta keinolla ei tosiasiallisesti voida puuttua yksityisissä tiloissa tai kodeissa tapahtuviin ihmisten kokoontumisiin. Tämän lisäksi nykyiset kokoontumisrajoitukset ovat jo nyt varsin tiukkoja pahimmilla epidemia-alueilla (sallitaan korkeintaan 6 hengen kokoontumiset).

Toisena vaihtoehtoisena toimenpiteenä on ehdotettu vähittäiskaupan erikoisliikkeiden ja palveluiden sulkemista määräaikaisin säädöksin. Tällä toimella olisi vaikutusta vain näissä liikkeissä tapahtuviin tartuntoihin, joka ei vastaa tarvetta rajoittaa voimakkaasti kaikkia aikuisväestön kontakteja.

Kasvomaskin käytön edellyttämistä julkisissa sisätiloissa, liikennevälineissä ja hyvin ruuhkaisissa ulkotiloissa on harkittu täydentävänä keinona, jolla voitaisiin ehkäistä suoraan henkilöiden tartuntoja. Kasvomaskin käyttö ei kuitenkaan yksinään ole vaihtoehtoinen toimenpide muille tartuntojen leviämistä ehkäiseville hygieniatoimenpiteille, joita ovat kahden metrin turvaetäisyys, käsi- ja yskimishygienia, kasvojen, nenän ja suun koskettelemisen välttäminen. Näillä hygieniatoimilla ehkäistään tartuntoja tehokkaimmin. Kasvomaski olisi kuitenkin merkittävä lisätoimenpide muiden hygieniatoimien kanssa, joka voi tuoda lisäsuojaa väestön tartuntojen ehkäisyyn.

Vaihtoehtona ympärivuorokautisiin liikkumisen ja kohtaamisten rajoituksiin on esitetty ajallisia rajoituksia, jotka olisivat vain yöllä tai vaikkapa 18:00-06:00 voimassa. Näillä voitaisiin ehkä estää osa yksityisissä kohtaamisissa tapahtuvista tartunnoista, mutta ei kaikkia. Tartuntariskin kannalta ei ole eroa, onko kyseessä päivällä tai illalla tai yöllä pidetty tilaisuus.

Yllä läpikäydyt keinot eivät varmuudella vähentäisi riittävästi niitä kontakteja, jotka muodostavat korkean tartuntariskin nykytilanteessa. Lisäksi jokaisesta erikseen säätäminen olisi hidasta. Nykytilanteessa tarvitaan riittävän kattava rajoitus, joka samalla kertaa pureutuu kaikkiin riskeihin. Liikkumisen ja kohtaamisen rajoitus tähtää tähän.

Kun useimpia tartunnan saaneita ei voida enää asettaa eristykseen, eikä altistuneiden jäljitys tavoita suurinta osaa altistuneista, tartuntatauti voi levitä väestössä hallitsemattomasti ja kiihtyvästi. Tällöin tarvitaan laajavaikutteisia koko alueen väestöön kohdistuvia toimia, joilla ihmisten väliset kontaktit rajataan ehdottomaan minimiin, jotta tartunnat saadaan pysähtymään.

Lain pääasialliset vaikutukset

Vaikutusten arvioinnissa on paljon epävarmuuksia ja rajoitusten kerrannaisvaikutuksia on vaikea arvioida.

Vaikutukset väestön hyvinvointiin ja terveyteen

Koronavirukseen sairastumisesta aiheutuvia suoria vaikutuksia ovat muun muassa sairaalahoitoon joutuminen, sairaslomat, vakavat jälkitaudit ja kuolemat. Koronavirusepidemiasta aiheutuva sairaalahoidon kuormittuminen heikentää terveydenhuoltojärjestelmän mahdollisuuksia hoitaa koronapotilaita. Kuormittuminen voi johtaa tehohoidon vajeeseen sekä kapasiteetin ylittymiseen.

Taloudelliset vaikutukset

Bruttokansantuotteen kasvun arvioidaan hidastuvan, jos liikkumisrajoitukset ovat laaja-alaisia. Työllisyyden arvioidaan supistuvan sulku- ja liikkumisrajoitusten seurauksena. Liikkumisrajoitukset lisäisivät todennäköisesti lomautusten määrää, kun yritystoiminta erialoilla hiljentyisi. Sulku pidentäisi lomautusten kestoa. Liikkumisrajoitusten arvioidaan pienentävän kulutusta ja ne lisäisivät konkurssiriskiä taloudellisesti tiukoilla olevien yritysten kohdalla.

Teollisuuden tilausten kasvu ennakoi, että sulkutila ei suoraan vaikuttaisi tuotannon supistumiseen.

Esityksen mukainen liikkumis- ja kontaktien rajoittamistila hidastaisi bruttokansantuotteen kasvua. Bruttokansantuotteen kasvun hidastuminen ja työllisyyden heikkeneminen heijastuisivat julkiseen talouteen heikompana verotulojen kasvuna sekä kasvaneina työttömyysmenoina. Julkisen talouden rahoitusasema heikkenisi ennustettuun verrattuna.

Liikkumisrajoitusten yritysvaikutusten arvioidaan vaihtelevan suuresti toimialoittain. Rajoitusten arvioidaan vaikuttavan kielteisesti etenkin vähittäiskauppaan, kuljetukseen sekä muuhun palvelutoimintaan kuin rahoitus.

Liikkumisen rajoittamisen arvioidaan vaikuttavan kotitalouksiin lähinnä heikentyvän työllisyyden ja rajoitetumpien kulutusmahdollisuuksien vuoksi.

Sosiaaliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Sosiaalisten tilojen sulkeminen ja harrastustoimintojen keskeyttäminen huonontaisi erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien, kuten lasten ja nuorten, syrjäytymisvaarassa olevien nuorten, yksinäisten henkilöiden, mielenterveys- ja päihdekuntoutujien, maahanmuuttajien, ikääntyneiden ja toimintakyvyiltään heikkojen tilannetta.

Liikkumis- ja oleskelurajoituksilla on selkeitä, yhteiskunnallisesti merkittäviä, kielteisiä vaikutuksia. Näiden vaikutusten haitat jäävät kuitenkin pienemmiksi suhteessa rajoitustoimilla saavutettaviin hyötyihin. Tämä johtuu erityisesti käyttöönotettavien rajoitustoimien arvioidusta lyhyestä voimassaoloajasta, niiden kohdistamisesta tarkasti määriteltyihin kunta-alueisiin sekä siitä, että jo tällä hetkellä on voimassa merkittävä määrä rajoitustoimia.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Merkittävimmät viranomaisvaikutukset kohdistuisivat poliisiin, jolle liikkumis- ja oleskelurajoitusten valvonnasta aiheutuisi henkilöstöllisiä ja siten taloudellisia vaikutuksia. Valvontatehtävän vaikutukset polisiin resursseihin ja niiden kohdentamiseen sekä mahdolliset heijastusvaikutukset poliisin muiden tehtävien hoitamiseen riippuvat kuitenkin siitä, kuinka laajoille alueilla valvottavat rajoitukset kohdistuisivat.

Vaikutukset perusoikeuksiin ja perusoikeuksien punnita suhteessa toisiinsa

Esitys merkitsee puuttumista useisiin perustuslaissa, kansainvälisissä sopimuksissa ja EU-oikeudessa turvattuihin oikeuksiin. 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. Esitys puuttuu siten näiden perusoikeuksien taustalla olevaan yksilön itsemääräämisoikeuteen.

Sääntelyllä turvataan kuitenkin oikeutta elämään ja terveyteen, joten kyseessä on tilapäisestä laajasta ja syvästä toisen perusoikeuksien kokonaisuuden rajoittamisesta lailla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti hyvin perustavanlaatuisen perusoikeuksien suojaamiseksi.

Liikkumisen ja oleskelun rajoitus on merkitykseltään ja vaikutukseltaan huomattava. Se koskisi huomattavaa osaa väestöstä sen kohdistuessa väestötiheimmille alueille ja rajoittaessa liikkumista ja oleskelua vain välttämättömään. Sääntelylle on kuitenkin osoitettavissa väestön terveyden suojaamiseen ja terveydenhuollon kantokyvyn säilyttämiseen liittyvät painavat perustelut. Väestön terveyden ja terveydenhuollon kantokyvyn turvaaminen ei vallitsevassa tilanteessa ole mahdollista perusoikeuksiin vähemmän puuttuvin toimin ja lakiehdotukseen sisältyviä perusoikeuksien rajoituksia pidettävä perustuslain 23 §:n tarkoittamalla tavalla välttämättöminä yksilöiden perusoikeuksien turvaamiseksi ja julkiseen valtaan kohdistuvien velvoitteiden täyttämiseksi.

Perusoikeuspoikkeukset on myös ajallisesti rajattu vain siihen laajuuteen, joka on katsottava sen taustalla olevien tavoitteiden kannalta välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi.

Suhde perustuslakiin

Valtioneuvoston kokonaisarvio on, että käsillä olevassa tilanteessa kyseessä on valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettu vaikutuksiltaan erityisen vakava suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. Poikkeusolojen tultua todetuksi valtioneuvosto on kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen vallitessa antanut eduskunnalle perustuslain 23 §:n nojalla tämän hallituksen esityksen laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta. Lakiehdotukseen sisältyy oma poikkeusolomääritelmä: vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin vaarallinen tartuntatauti.

Perustuslain 23 §:ään perustuvaa lainsäädäntöä ja sille perustuvia perusoikeuspoikkeuksia saadaan käyttää vain, jos toimet ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia ja

jos tilannetta ei voida hallita viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksiin ja tavallisen lainsäädännön puitteissa. Ehdotettu sääntely olisi määräaikainen ja lyhyt ja siten 23 §:ssä edellytetyllä tavoin tilapäinen voimassa 14.5.2021 asti.

Sääntelyn voimassaolo on valtioneuvoston arvion mukaan rajattu ajallisesti vain välttämättömään ja välttämättömyysvaatimuksesta johtuen poikkeusolojen päättyessä lain nojalla annettava asetus olisi myös kumottava kokonaan, sillä edellytyksiä perustuslain 23 §:ssä tarkoitetuille poikkeuksille ei enää olisi. Samoin, jos välttämättömyysvaatimus ei enää täyty jollain alueella, valtioneuvoston olisi ehdotuksen mukaan viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi.

Lähiviikkoina on olemassa erittäin vakava ja realistinen uhka, että viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet eivät enää ole riittäviä estämään covid-19 –epidemian nopeaa leviämistä etenkin osassa Etelä-Suomen kuntia. Tilanne erityisesti Helsingin ja Uudenmaan sekä Varsinais-Suomen sairaanhoitopiireissä on niin uhkaava, että taudin ilmaantuvuuden kasvaessa nykyisellä vauhdilla sairaanhoidon tarve kasvaa merkittävästi ja erikoissairaanhoidon kantokyky ylittyy neljän viikon kuluessa 50 - 75 %:n todennäköisyydellä. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa siten täyttävän perustuslain edellyttämät välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimukset.