## Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunnan pyydettyä minulta asiantuntijalausunnon *hallituksen esityksestä 39/2021 vp laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta* esitän kohteliaimmin seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi määräaikainen laki liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi perustuslaissa turvatun liikkumisvapauden väliaikaisesta rajoittamisesta väestön suojaamiseksi covid-19-epidemian leviämiseltä. Lailla voidaan rajoittaa tietyllä alueella henkilön liikkumista ja oleskelua muualla kuin kotikunnassa olevassa asuinpaikassa tai muussa siihen rinnastuvassa asuinpaikassa, jos se on välttämätöntä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi velvollisuus käyttää niillä alueilla, joille on säädetty liikkumia- ja oleskelurajoituksia, suun ja nenän peittävää kasvomaskia tai hengityssuojainta sisätiloissa ja liikennevälineissä, joissa on muita kuin samaan talouteen kuuluvia henkilöitä.

Esitys annetaan perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksiin poikkeusoloissa.

*Lähtökohdat*

Tarkoituksena on turvata perusoikeutta terveyteen ja elämään sekä perusoikeutta sosiaali- ja terveyspalveluihin.  Lisäksi tarkoituksena on rajoittaa toimista johtuvia sosiaalisia, taloudellisia ja yhteiskunnallisia haittoja. Ennen muuta niitä väestöryhmiä, joille tauti on erityisen vaarallinen, on suojeltava virustartunnalta.

Nykytilanteessa on hallituksen mukaan (luku 2.3.1) välttämätöntä säätää lailla liikkumisen ja lähikontaktien vähentämisestä ihmisten henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi ja oikeuttaa valtioneuvosto asetuksella säätämään niistä kunnista ja tai kuntien alueista, joissa on välttämätöntä ottaa käyttöön liikkumis- ja lähikontaktien rajoituksia. Rajoitukset tulisi kohdentaa kaikkein korkeimman ilmaantuvuuden ja laajan väestöpohjan kasvukeskuksiin.

Liikkumisen rajoitustoimien kautta vähennetään yksityiselämän välittömän lähipiirin ulkopuolelle sijoittuvia fyysisiä kontakteja. Tämä saavutetaan rajoittamalla ihmisten liikkumista oman kotinsa ulkopuolelle vain **välttämättömiä** tarpeita varten tapahtuvaan.

Valtiosääntöoikeuden tehtävänä on punnita ehdotettujen liikkumisen rajoitusten välttämättömyyttä, oikeasuhtaisuutta ja tehokkuutta suhteessa oikeuteen elämään ja julkiselle vallalle asetettuun terveyden edistämisvelvollisuuteen ja velvollisuuteen turvat riittävät terveyspalvelut.

Ehdotuksen lähtökohtana on se, että muut rajoitustoimet eivät yksinään voisi korvata liikkumisen rajoituksia tai toimia niiden vaihtoehtoina.

Liikkumisen rajoitus on tehokkaampi keino kuin esimerkiksi sulkea muiden kuin elintarvikkeita myyvien kauppojen tilat. Liikkumista rajoittamalla voidaan rajoittaa samalla myös sisätiloissa tapahtuvia kokoontumisia.

*Perustuslain sovellettavat pykälät*

Kyse on hyvin ainutlaatuisesta tilanteesta, mihin ei osattu edes varautua Suomen perustuslain 23 §:ää muutettaessa vuonna 2011. Pandemia mahtuu kuitenkin 23 §:n ”muiden kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen” puitteisiin, ja siten perusoikeuksista voidaan säätää lailla poikkeuksia 23 §:n nojalla. Kuten hallituksen esityksessä (s. 73) tuodaan esiin, esillä oli myös valmiuslain 118 §:n soveltaminen tähän tapaukseen. Se mahdollistaisi poikkeusoloissa, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin kieltää tilapäisesti, enintään 3 kuukaudeksi kerrallaan, oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai alueella taikka rajoittaa niitä, jos se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi.

Katsottiin kuitenkin, että perustuslain 23 § sopi tähän tilanteeseen paremmin; kyse ei ole pelkästään liikkumisrajoituksista. Sitä käytettäessä eduskunta pääsee vaikuttamaan myös lain sisältöön.

Pandemian torjumiseksi on tehty myös tartuntatautilakiin lukuisia muutoksia. Vaikka tartuntatautilaki on suhteellisen uusi (v. 2016), ei siinäkään ole suoraan varauduttu nykyisenkaltaiseen tilanteeseen. Tosin 58 § on lähellä ja sitä kehittämällä voitaisiin ehkä päästä lähelle samaa mihin nyt käsiteltävänä olevalla lailla pyritään. (s. 71-72)

Hallituksen esitystä on jollain tahoilla arvosteltu nopeasti valmistelluksi. Sitä se onkin, mutta on selvää, että tällaisessa ei voida järjestää mitään laajoja lausuntokierroksia.

Joillain tahoilla hallituksen esitys on rinnastettu Unkarin tai Puolen oikeusvaltion alasajoon (tai UKK-poikkeuslain säätämiseen). Tästä ei missään tapauksessa ole kyse. Liikkumisvapautta koskeva laki on tarkoitus säätää perustuslain määräämässä järjestyksenä ns. tavallisena lakina. Kyse ei ole perustuslain 73 §:ssä tarkoitetusta poikkeuslaista (”rajattu poikkeus”), joka säädetään perustuslain säätämisjärjestyksessä eikä se ole sidottu poikkeusoloihin. Erikoista on se, että perustuslain 23 §:n nojalla säädetty laki ei tule voimaan, ennen kuin siitä on säädetty asetuksella, joka puolestaan on saatettava eduskunnan hyväksyttäväksi.

Menettelytavat voi aiheuttaa sekaannusta, sen verran monimutkaisista asioista on kyse.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että perustuslain 23 §:n sallimien perusoikeuspoikkeusten käyttöönotto ei saa tapahtua varmuuden vuoksi ja voimassaolo tulee rajata välttämättömään (PeVM 9 /2020 vp).

Valtiosääntöoikeuden tutkijan on vaikea määritellä, ovatko ehdotetut rajoitukset välttämättömiä, sillä sitä perustellaan lääketieteen avulla. ”Yhdessä muuntuneen koronaviruksen kanssa epidemiatilanteen kehittymisen on arvioitu johtavan lähiviikkoina tartuntojen erittäin nopeasti kiihtyvään, eksponentiaaliseen ja hallitsemattomaan kasvuun” (s. 8). Voimassa olevan lainsäädännön valtuudet eivät riitä. Oikea-aikaisuus on tärkeää.

Perusoikeusrajoitusten avulla turvataan oikeutta elämään (7.1 §), turvataan riittävät terveyspalvelut ja edistetään väestön terveyttä (19.1 §).

Oikeasuhtaisuutta osoittaa se, että lain on määrä olla voimassa vain 14.5.2021 saakka. Jos soveltamisen edellytykset eivät enää täyty, valtioneuvoston tulee ryhtyä toimenpiteisiin lain nojalla annettujen säännösten kumoamiseen.

Lähtökohtaisesti hallituksen esityksen perustelut sille, miksi ehdotettua lakia tarvitaan, ja miten se on sopusoinnussa perustuslain asettamien vaatimusten kanssa, ovat mielestäni hyväksyttäviä. Ehkä jokin muukin vaihtoehto olisi vielä voitu järjestää, mutta tässä tilanteessa ei voida tehdä kovin monta kokeilua, sillä pandemia etenee sillä välin ja voi olla vaikeaa saada menetetty aika takaisin.

*Ongelmia ja kysymyksiä*

a) Maskipakko ja siihen liittyvä käyttöpakkorikkomus

Minulle heräsi kuitenkin eräitä kysymyksiä. Lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin mukaan kyseisellä alueella liikkuessaan v. 2007 tai sitä aiemmin syntyneen on käytettävä suun ja nenän peittävää kasvomaskia tai hengityssuojainta sisätiloissa ja liikennevälineissä joissa on muita samaan talouteen kuulumattomia henkilöitä. Ainoastaan terveydelliset syyt oikeuttavat poikkeamaan tästä. Lain 7 §:n mukaan maskin käyttörikkomuksesta seuraa 40 euron rikesakko.

Mielestäni em. sääntely ei ole tarpeeksi tarkkarajaista. Mitä terveydellisillä syillä tarkoitetaan? Vaaditaanko lääkärin todistus? Voiko esim. bussin kuljettaja jättää ottamatta autoon henkilöä, jolla ei maskia? Liikenteen harjoittajat ovat tältä osin muuttaneet sopimusehtoja.

Kun THL elokuussa 2020 antoi maskisuosituksen, johon hallitus yhtyi, hallitus suositteli, että kunnat tarjoavat ilmaiseksi maskeja vähävaraisille.[1] Valtio lupasi korvat kulut. Ainakin Helsinki, Espoo ja Vantaa jakavat maskeja em. tavalla, vaikka se ei perustu lakiin. Kyse ei ole kunnille toimeentulotukilain mukaisista velvoitteista (Perustuslain 19.1 §), sillä maskeja on jaettu ilman tuloja koskevaa kontrollia. Kunnille voidaan antaa uusia tehtäviä vain lailla perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan. Siten kuntien velvollisuudesta jakaa maskeja vähävaraisille korvauksetta tulisi

[1] https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-teki-periaatepaatokset-maskisuosituksesta-ja-etatyosta

säätää lailla. Se ei voi perustua enää suositukseen. Tällä on erityistä merkitystä sen jälkeen, kun maskin puuttumisesta voidaan määrätä rikesakko. Varattomuus ei lain mukaan oikeuta poikkeamaan maskipakosta. Käytännössä maskipakko voi johtaa siihen, että vähävaraiset jotka eivät pääse bussiin ilman maskia, ottavat sellaisen roskakorista tai lattialta jonne joku on sen heittänyt.[2] Tämä ei ainakaan edistä väestön terveyttä. Onko näitä asioita mietitty lakia valmisteltaessa?

Kriminalisointikaan ei mielestäni tuossa tapauksessa täytä täsmällisyysvaatimusta (Vrt. HE, s. 84). Käyttöpakkoa ei ole, jos terveyteen liittyvät syyt estävät. Tällöin ei voida määrätä rikesakkoa, vaikkei henkilöllä olisikaan maskia. Poikkeus on aika epämääräisesti sanottu.

Ennen vuoden 2010 uudistusta rikesakkoa koski muutoksenhakukielto. Uudessa rikesakkoa koskevassa laissa on erikseen säännökset siitä, miten menetellä, jos ei pidä rikesakkoa oikeutettuna.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa kasvomaskeihin jo vuonna 2004 (PeVL 26/2004 vp), jolloin ehdotettiin kokoontumislakiin otettavaksi naamioinnin kieltoa koskeva säännös. Ehdotuksen mukaan olisi rangaistavaa yleisellä paikalla järjestetyn yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden yhteydessä taikka muussa kokoontumisessa yleisellä paikalla esiintyä kasvot kokonaan tai osin tai kokonaan hupun, naamion, maalauksen tai vastaavan peittämänä tavalla, joka vaikeuttaa ko. henkilön tunnistamista.

Valiokunnan mielestä ehdotettu sääntely ei täyttänyt kriminalisoinnille astutettuja vaatimuksia. Sääntely tuli täsmällisyysvaatimuksen vuoksi kytkeä henkilön tarkoitukseen loukata tai vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta tai ryhtyä muuhun oikeudenvastaiseen tekoon. Vaikka nyt on kyse eri asiasta, tuo lausunto olisi hyvä lukea tässä yhteydessä uudelleen.

Hallituksen esityksessä viitataan yleensäkin hyvin vähän aiempaan tulkintakäytäntöön. Esim. kotirauhan yhteydessä olisi voitu tuoda esiin PeVL 21/2010 vp.

b) 3 §:n poikkeukset liikkumisrajoitukseen

Poikkeusluettelo on pitkä: 13 kohtaa. Näin yksityiskohtaisessa sääntelyssä on aina se ongelma, että joku saman tyyppinen asia on unohtunut siitä. En huomannut, että poikkeuksena olisi mainittu velvollisuus olla syytettynä tai todistajana oikeudessa. Jos oikeudenkäynti on esim. Tampereelta, helsinkiläinen saa käsittääkseni matkustaa oikeuteen todistajaksi Tampereelle.

c) Yhdenvertaisuus

Hallituksen esitys ei tarkastella asiaa yhdenvertaisuuden kannalta. Tietyissä kunnissa asuvat ihmiset asetetaan muita huonompaan asemaan, kun mm. heidän itsemääräämisoikeuttaan rajoitetaan. Tälle on helppo löytää perustuslain 6 §:n 2 momentissa vaadittu hyväksyttävä syy; heillä on muita suurempi riski sairastua. Tämä oikeuttaisi myös muuttamaan rokotusjärjestystä.

[2] Olen nähnyt tällaisen tilanteen jo nyt Tikkurilan matkakeskuksessa.

*Yhteenveto*

Yhteenvetona totean, että en näen lakiehdotuksessa mitään suurempia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Vaikka kyse on hyvin poikkeuksellisesta lakiehdotuksesta, tulee sitä arvioida samalla tavalla kuin muitakin ehdotuksia.

Jos tämän sisältöistä lakia ehdotettaisiin pysyväksi laiksi, mitä tosin perustuslain 23 § ei salli (”tilapäisiä poikkeuksia”) tilanne olisi täysin toinen. Tämän hetkisen lääketieteellisen asiantuntemuksen perusteella liikkumisvapauden ja lähikontaktien rajoittaminen on välttämätöntä, jotta pandemiankin oloissa pystytään edistämään väestön terveyttä ja turvaamaan riittävät terveyspalvelut ja viime kädessä turvaamaan oikeus elämään.

Valittua toimintatapaa perustellaan sillä, että monissa muissa EU-maissa on käytetty samaa strategiaa (s. 26-27). Kukaan ei kuitenkaan voi varmasti sanoa, että tartuntamäärät vähenevät tämän lain voimaantulon myötä. Kun kyse tällaisesta lääketieteeseen liittyvästä asiasta, tiettyyn epävarmuuteen on tyydyttävä.

Helsingissä maaliskuun 29 päivänä 2021.

Liisa Nieminen

Liisa Nieminen