OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

LsN Marietta Keravuori-Rusanen

Lausunto

30.3.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki perustuslaissa turvatun liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta väestön suojaamiseksi covid-19-epidemian leviämiseltä. Lailla voidaan rajoittaa valtioneuvoston asetuksessa tarkemmin määriteltävillä alueilla 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 liikkumis- ja oleskelurajoituksia, suun ja nenän peittävää kasvomaskia tai hengityssuojainta sisätiloissa ja liikennevälineissä, joissa on muita kuin samaan talouteen kuuluvia henkilöitä.

Laki on ehdotettu säädettäväksi perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksista poikkeusoloissa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja olemaan voimassa 14.5.2021 asti.

Lausunnon sisältö ja rajaus

Tässä lausunnossa arvioidaan lähinnä perustuslain 23 §:n soveltamisedellytyksiä ja ehdotuksen suhdetta valmiuslain 118 §:ään sekä sääntelyn lakiteknistä toteutustapaa. Lisäksi lausunnossa on arvioitu lakiehdotukseen sisältyviä rangaistussäännöksiä mm. rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Sääntelyratkaisun valinnasta

Esityksen mukaan ehdotetussa sääntelyssä on katsottu olevan kyse niin syvällekäyvästä, äkillisestä ja laajamittaisesta puuttumisesta perustuslain 9 §:ssä perusoikeutena turvattuun liikkumisvapauteen sekä useisiin muihin säätämisjärjestysjaksossa tarkasteltuihin perusoikeuksiin, ettei tällaisia rajoituksia ole mahdollista säätää tavanomaisina perusoikeusrajoituksina. Laki on ehdotettu säädettäväksi perustuslain 23 §:n mukaisena poikkeuksena (PeVL 44/2020 vp, s.4).

Kuten säätämisjärjestysjaksossa todetaan, perustuslain 23 §:n sanamuoto ei sinänsä estä sitä, että välttämättömästä puuttumisesta perusoikeuksiin säädetään poikkeusolojen vallitessa ja olemassa olevista poikkeusoloja koskevista laeista erillisesti. Perustuslain 23 §:n soveltaminen on kuitenkin poikkeuksellista. Lähtökohdaksi on asetettavissa, että jos valmiuslain 118 §:n on mahdollista katsoa selvästi tarjoavan riittävät keinot epidemiatilanteen hallintaan, oleskelu- ja liikkumisrajoituksia ei ole tarpeen eikä sinänsä kaikissa tilanteissa perusteltuakaan toteuttaa perustuslain 23 §:n mukaisena lainsäädäntönä.

Valmiuslain 118 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan tilapäisesti, enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan, kieltää oikeus oleskella ja liikkua ”tietyllä paikkakunnalla tai alueella” tai rajoittaa niitä, jos se on välttämätöntä ihmisten henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi.

Valmiuslain 118 §:ää ei ole muotoiltu erityisesti pandemiatilanteita silmällä pitäen. Valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaiset poikkeusolot otettiin 118 §:ään vasta eduskuntakäsittelyn aikana puolustusvaliokunnan ehdotuksesta, jota ei mietinnössä perusteltu (PuVM 3/2010 vp). Siten pykälän soveltuvuus pandemian edellyttämien oleskelu- ja liikkumisrajoitusten asettamiseen ei tullut perusteellisesti arvioiduksi valmiuslain säätämisen yhteydessä (valmiuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen ainoa esimerkki oleskelu- ja liikkumisrajoituksesta liittyy ydinvoimalaonnettomuuteen). Perustuslakivaliokunta on poikkeusolosääntelyyn liittyvässä käytännössään PeVM 11/2020 vp korostanut, että valmiuslain 118 §:ää ei ole mahdollista tulkita laajentavasti siten, että sen perusteella otettaisiin käyttöön siinä säädettyä laajempia rajoituksia.

Esityksen valmisteluvaiheessa arvioitiin valmiuslain 118 §:n käyttämistä sääntelyn oikeusperustana. Arvioinnin kannalta on merkityksellistä, että ehdotettujen liikkumis- ja oleskelurajoitusten perimmäisenä tarkoituksena on vähentää tilapäisesti ihmisten välisiä fyysisiä lähikontakteja covid-19-leviämisen estämiseksi rajoittamalla muuta kuin välttämätöntä asioimista sekä välttämättömiä tapaamisia. Laissa ei lähtökohtaisesti rajoitettaisi ulkona liikkumista, jos se tapahtuu samaan talouteen kuuluvien tai enintään kahden muun henkilön kanssa ja pitämällä riittävää etäisyyttä muihin henkilöihin. Liikkumis- ja oleskelurajoitusten lisäksi lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi velvoite kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttöön.

Valmistelussa päädyttiin edellä mainituista syistä arvioon, jonka mukaan ehdotettu rajoituskokonaisuus ei olisi ongelmitta perusteltavissa yksinomaan valmiuslain 118 §:n mukaisina liikkumisrajoituksina. Perustuslain 23 §:n mukaisen lakiesityksen antamisen nähtiin myös paremmin turvaavan eduskunnan vaikutusmahdollisuudet. Laki ehdotetaan

edellä mainituista syistä säädettäväksi perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä perusoikeuspoikkeuksena. Oikeusministeriö pitää esityksen arviota oikeansuuntaisena.

Sääntelyn hyväksyttävyydestä, oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä

Ehdotetussa sääntelyssä on kysymys poikkeuksellisista ja verraten syvälle käyvistä sekä laajasti useisiin perusoikeuksiin kohdistuvista rajoituksista. Esityksen suhdetta perustuslakiin on arvioitu säätämisjärjestysperusteluissa perustuslain 19 §:ssä turvattujen sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen ohella erityisesti perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden, 7 §:n turvatun henkilökohtaisen vapauden, 10 §:ssä turvatun yksityis- ja perhe-elämän suojan, 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden ja työllisyyden edistämisvelvoitteen, 11 §:ssä turvatun uskonnonvapauden, 13 §:ssä turvatun kokoontumis- ja yhdistymisvapauden, 16 §:n mukaisten sivistyksellisten oikeuksien, 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sekä perustuslain 22 §:n kannalta.

Esityksen tavoitteena on hybridistrategian mukaisesti estää viruksen leviämistä yhteiskunnassa, turvata terveydenhuollon kantokyky ja suojella erityisesti riskiryhmiin kuuluvia ihmisiä. Väestön terveyden ja ihmisten elämän suojeleminen samoin kuin terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana ovat perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta kiistatta sen laatuisia perusteita, joiden on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu oikeuttavan poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (PeVM 2/2020 vp, PeVM 3/2020 vp, PeVM 7/2020 vp, PeVM 9/2020 vp).

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että lakiehdotuksen 3 §:n mukaiset poikkeusperusteet mahdollistaisivat varsin laajan poikkeamisen 2 §:ssä säädetystä liikkumisrajoituksesta. Sääntely on tarkoitettu esityksen mukaan kattamaan henkilökohtaisen elämän kannalta välttämättömän liikkumisen ja asioimisen asunnon tai muun asuinpaikan ulkopuolella. Näiden lisäksi ulkoilu samaan talouteen kuuluvien tai enintään kahden muun henkilön kanssa muodostaisi poikkeuksen rajoituksen soveltamisesta, jos ulkona liikkuminen voisi tapahtua riittävää etäisyyttä muihin henkilöihin pitäen. Ehdotetulla sääntelyllä ei olisi vaikutusta maahantulon tai maasta lähtemisen edellytyksiin. Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan jokaisella olisi myös aina oikeus palata asuinpaikkaansa. Ehdotettujen soveltamisalarajausten ja poikkeusperusteiden onkin mahdollista katsoa lieventävän olennaisesti perusoikeuksiin puuttumiseen liittyvää ongelmallisuutta.

Perustuslain 23 §:n 1 momentin mukaan poikkeusoloissa sovellettavien tilapäisten perusoikeuspoikkeusten tulee olla myös välttämättömiä ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Vaikka välttämättömyys on sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden keskeinen edellytys, sen täyttymisen arviointi on ehdotetun kaltaisessa sääntely-yhteydessä kiinteästi terveysturvallisuuden alan erityisasiantuntemusta edellyttävä kysymys.

Esityksen mukaan asetuksella säädettävien liikkumis- ja oleskelurajoitusten asettamisen välttämättömyys perustuisi kokonaisarvioon, johon osaltaan vaikuttaisi Terveyden ja hy-

vinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvio. Lakiehdotus sisältää perussäännökset niistä kriteereistä, joiden perusteella alueellista soveltamista arvioidaan. Esityksessä todetaan, että epidemiatilanne Helsingin ja Uudenmaan (HUS) sekä Varsinais-Suomen sairaanhoitopiireissä on vakava ja terveydenhuolloin kantokykyä uhkaava. Viranomaisten säännönmukaisia toimivaltuuksia ei pidetä enää riittävinä estämään covid-19 –epidemian nopeaa ja hallitsematonta leviämistä etenkin osassa Etelä-Suomen kuntia.

Perustuslakivaliokunta on poikkeusoloja koskevaan sääntelyyn liittyvässä käytännössään korostanut tarvetta asettaa erittäin korkea kynnys valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotolle ja painottanut, ettei niitä tule ottaa käyttöön kevein perustein tai ikään kuin varmuuden vuoksi (PeVM 17/2020 vp). Valiokunta on korostanut vastaavien näkökohtien merkitystä myös perustuslain 23 §:n sallimien perusoikeuspoikkeusten soveltamisessa (PeVM 9/2020 vp). Valiokunta on perustuslain 23 §:n soveltamistilanteissa lisäksi painottanut vaatimusta viranomaisten säännönmukaisten toimivaltuuksien ensisijaisuudesta sekä sääntelyn voimassaolon rajaamisesta välttämättömään (PeVL 6/2021 vp).

Perustuslain 23 §:n tilapäisyyskriteeriin voidaan katsoa sisältyvän ajatus siitä, että eduskunnalla on jo lakia hyväksyessään edellytykset arvioida ajantasaisen tilannekuvan perusteella myös sen nojalla annettavien toimivaltuuksien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta.

Esityksen mukaiset rajoitustoimien perusteet ehdotetaan säädettäväksi jossakin määrin ennakoivasti jo ennen kuin terveydenhuoltojärjestelmä on ylikuormittunut siten, että sen kantokyky on vakavasti vaarantunut. Välttämättömyyskriteerin täyttymistä arvioivassa säätämisjärjestysperusteluiden jaksossa todetaan, että yhdessä muuntuneen koronaviruskannan kanssa epidemiatilanteen kehittymisen on arvioitu johtavan lähiviikkoina tartuntojen erittäin nopeasti kiihtyvään, eksponentiaaliseen ja hallitsemattomaan kasvuun. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisia viranomaisten toimivaltuuksia ei ole katsottu voitavan pitää epidemiatilanteen hallitsemiseksi ja taudin leviämisen estämiseksi riittävinä.

Perustuslakivaliokunta on muun muassa arvioidessaan valmiuslain 86 ja 88 §:n käytön välttämättömyyttä kiinnittänyt huomiota siihen, että kansainvälisen vertailutiedon valossa tartunnan leviämisen torjuntaan sekä palvelujärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseen tähtäävien toimien oikea-aikaisuus ja riittävä ennakointi ovat osoittautuneet hyvin olennaisiksi toimenpiteiden vaikuttavuuden kannalta. Valiokunta on todennut asianomaisten valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisen ennakoivan jatkamisen tuolloin täyttäneen perustuslain 23 §:n ja valmiuslain 4 §:n mukaiset välttämättömyysvaatimukset (PeVM 1/2021 vp, PeVM 17/2020 vp). Valiokunta on antanut arvioinnissa erityistä merkitystä sille, että tieto epidemian kehittymisestä seuraa jossakin määrin viiveellä sen leviämistä (PeVM 1/2021 vp, ks. myös PeVM 9/2020 vp,).

Sääntelyn välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta olennaista on, että rajoituksen alueellinen soveltaminen on lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentissa nimenomaisesti kytketty välttämättömyysedellytykseen, minkä lisäksi alueiden määrittelyssä huomioon otettavista seikoista säädettäisiin lain 2 §:n 3 momentissa. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on lisäksi se, että laki ehdotetaan olemaan voi-

massa vain lyhyen ajan, 14.5.2021 asti ja valtioneuvoston olisi tarkoin seurattava rajoitusten välttämättömyyttä sekä ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin lain nojalla annettujen säännösten kumoamiseksi.

Edellä selostetun perusteella ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän perustuslain 23 §:n mukaiset välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimukset.

Ehdotettu rangaistussääntely

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

Lain 6 §:ssä säädettäisiin, että joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta rikkoo 2 §:ssä ja sen nojalla annetussa asetuksessa säädettyä liikkumisrajoitusta, on tuomittava liikkumisrajoituksen rikkomisesta sakkoon. Lain 7 §:ssä säädettäisiin, että sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo 2 §:ssä ja sen nojalla annetussa asetuksessa säädettyä velvollisuutta käyttää kasvomaskia tai hengityssuojainta, määrätään 40 euron rikesakko. Rikesakkorikkomuksen rikosnimike olisi kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttöpakkorikkomus.

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

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

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

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

Ehdotetuista säännöksistä etenkin 6 §:ssä rangaistavan menettelyn ala on määritelty varsin laajasti, ja se koskee suurelta osin sinänsä varsin arkipäiväistä ja liikkumisvapauden ydinalueelle sijoittuvaa käyttäytymistä. Selvää on, että sääntely siihen sisältyvine rangaistusuhkineen on annettu tärkeiden oikeushyvien suojaksi varsin poikkeuksellisessa tilanteessa. Rikosoikeuden keinoin ei ole yksiselitteisesti ja yksityiskohdittain

osoitettavissa, miltä osin ja missä laajuudessa on välttämätöntä asettaa tämänkaltaisia rangaistuksen uhalla varustettuja liikkumisrajoituksia. Rangaistussääntelyn hyväksyttävyys edellyttää kuitenkin, että hyöty- haittavertailu on tehty ja tuloksiltaan varsin selkeä sekä että liikkumisrajoitukset ovat mahdollisimman suppeita ja kaikilta osin mahdollisimman hyvin perusteltuja.

Ehdotetun rangaistussääntelyn hyväksyttävyyden edellytyksiin voidaan katsoa kuuluvan myös sen, että sääntelyn soveltamiseen ei sisälly mielivaltaisia soveltamis- tai näyttöongelmia ja että sääntelyn noudattamisen valvonta on kohtuullisesti ja tasapuolisesti järjestetty. On myös tärkeää, että sääntelyn perusoikeusmyönteiseen täytäntöönpanoon ja valvontaan varaudutaan etukäteen hyvin ottaen myös huomioon, että sääntely jakaa mielipiteitä.

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

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

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

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

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

Rikosoikeudellisesti ja sääntelyteknisesti huomionarvoista on, että sääntelyyn sisältyy kaksi rangaistussäännöstä, jotka kuuluvat rikos- ja rangaistusopillisesti eri järjestelmiin. Kahden järjestelmän käyttäminen jossain määrin raskauttaa sääntelyä ja asettaa omat haasteensa sen soveltamiselle. Mallia voidaan puolustaa sillä, että 6 §:ssä tarkoitettu menettely voi olla enemmän tai vähemmän haitallista, kun taas 7 §:n tarkoittamissa ta-

pauksissa kysymyksessä on yhtenäisempi käyttäytymistyyppi. 7 §:ssä on myös hyödynnetty teon rangaistusarvoa vastaavaa lievähköä seuraamusta. Rikesakkorikkomuksista säädetään lähtökohtaisesti rikesakkorikkomuksista annetussa laissa, mutta säätämisjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti perusteltu ehdotettua erityisratkaisua.

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