

HALLITUKSEN ESITYS LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN HALLINNONALAN LAINSÄÄDÄNTÖÖN TEHTÄVIKSI MUUTOKSIKSI - LAUSUNTOYHTEENVETO

Hallituksen esitysluonnos liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön tehtäviksi muutoksiksi oli lausuntopalvelu.fi –sivustolla avoimessa lausuntomenettelyssä 25.9.-9.10.2020 välisenä aikana. Ahvenanmaan maakunnalle lähetettiin erillinen lausuntopyyntö ja lausunto saatiin 1.10.2020. Lausuntoja annettiin yhteensä 24.

Lausunnon antoivat: Ahvenanmaan maakunnan hallitus, oikeusministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, Huoltovarmuuskeskus, Ilmatieteen laitos, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Liikenne- ja viestintävirasto, Poliisihallitus, Rajavartiolaitos, Väylävirasto, Finnair Oyj, FinnHEMS Oy, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Keskuskauppakamari, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, Suomen Satamaliitto ry, Suomen Varustamot ry ja Traffic Management Finland Oy.

YHTEENVETO

- **Saatu lausuntopalaute oli kahtiajakoista. Viranomaistahot eivät joko lausuneet esityksestä tai tukivat esitystä, kun taas toimialan edustajat suhtautuivat ehdotuksiin kielteisesti tai jopa vastustivat esitystä.**
- **Esityksen tavoitetta suojella väestön terveyttä pidetään kannatettavana, mutta Liikenne- ja viestintävirastolle myönnettävää toimivaltaa rajoittaa liikkumista pidetään tarpeettoman voimakkaana keinona tavoitteen saavuttamiseksi.**
- **Lausunnoissa nousee erityisesti esiin huoli perusoikeuksien rajoittamisedellytysten täyttymisestä. Lausuntojen mukaan perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä ei ole arvioitu riittävästi, eikä esimerkiksi täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten nähdä täyttyvän pykäläehdotusten yleisluontoisuuden ja avoimuuden vuoksi. Myöskään muita, vähemmän perusoikeuksia rajoittavia toteuttamisvaihtoehtoja ei ole tarkasteltu. Oikeusministeriön lausunnon mukaan esityksessä tulisi tarkastella perusoikeuksia nyt tarkasteltujen yhdenvertaisuuden, liikkumisvapauden sekä työ- ja elinkeinovapauden lisäksi myös perhe-elämän suojaa (PL 10 §) kannalta. Esityksen vaikutuksia on kuvattava tarkemmin, jotta perusoikeusarviointi voidaan tehdä huolellisesti.**
- **Lausunnoissa kiinnitetään huomiota käsitteiden määrittelyyn. Esimerkiksi käsitteitä liikenteen terveysturvallisuus ei esityksessä ole määritelty. Myös sellaisten käsitteiden, jotka voivat sekoittaa valmiuslain ja poikkeusolosääntelyn terminologiaan, käyttöä tulisi selkeyttää.**
- **Oikeusministeriö esitti lausunnoissaan, että Ahvenanmaan maakunnan kanssa olisi syytä käydä vuoropuhelua esityksestä.**
- **Saadun lausuntopalautteen johdosta esitystä tulee täydentää. Erityisesti on täydennettävä esityksen perusoikeusvaikutusten arviointia sekä säätämisyjärjestystä. Lausunnoissa nousee erityisesti esiin huoli perusoikeuksien rajoittamisedellytysten täyttymisestä. Lausuntojen mukaan perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä ei ole arvioitu riittävästi, eikä esimerkiksi täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten nähdä täyttyvän pykäläehdotusten yleisluontoisuuden ja avoimuuden vuoksi. Myöskään muita, vähemmän perusoikeuksia rajoittavia toteuttamisvaihtoehtoja ei ole tarkasteltu. Oikeusministeriön lausunnon mukaan esityksessä tulisi tarkastella perusoikeuksia nyt tarkasteltujen yhdenvertaisuuden, liikkumisvapauden sekä työ- ja elinkeinovapauden lisäksi myös perhe-elämän suojan (PL 10 §) kannalta. Esityksen vaikutuksia on kuvattava tarkemmin, jotta perusoikeusarviointi voidaan tehdä huolellisesti.**

KOOSTE YKSITTÄISISTÄ LAUSUNNOISTA

Ahvenanmaan maakunnan hallitus: Maakunnan hallitus toteaa, että Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 13 ja 14 kohtien mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta koskien kauppamerenkulkua sekä ilmailua ja 18 §:n 21 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta koskien veneliikennettä ja paikallisen meriliikenteen väyliä.

Maakunnan hallitus katsoo samoin kuin esityksessä, että siltä osin kuin ehdotus koskee kauppamerenkulkua ja ilmailua Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitettussa merkityksessä, tulevat säännökset sovellettaviksi Ahvenanmaalla. Siltä osin, kuin säännökset tai mahdolliset tulevat määräykset ja Liikenne- ja viestintäviraston yksittäiset päätökset koskevat veneliikennettä itsehallintolaissa tarkoitettussa merkityksessä, ei niitä sovelleta Ahvenanmaalla.

Ehdotetuilla säännöksillä, jotka koskevat kauppamerenkulkua ja ilmailua, voi olla merkittäviä vaikutuksia Ahvenanmaalla. Säännökset oikeuttavat Liikenne- ja viestintäviraston tietyissä olosuhteissa tekemään päätöksiä jotka rajoittavat – tai ääritapauksessa jopa kieltävät – aluksia ja lentoliikennettä saapumasta ja lähtemästä Ahvenanmaalta. Koska Ahvenanmaa on saari, ovat nämä välttämättömiä huoltovarmuudelle ja yhteiskunnan toimivuudelle, mikäli päätökset ovat voimassa pitkään. Ottaen huomioon liikenteen merkityksen Ahvenanmaalle, näkee maakunnan hallitus, että lakiehdotusta tulisi täydentää määräyksillä, joiden mukaan Liikenne- ja viestintävirasto neuvottelee maakunnan hallituksen kanssa ennen kuin määräyksiä ja päätöksiä sovelletaan Ahvenanmaalla.

Maakunnan hallitus huomauttaa myös, että esityksessä ”Soveltaminen Ahvenanmaalla” -otsikon alla ensimmäinen kohta koskee poikkeusoloja ja valmiuslakia. Nyt ehdotuksessa tarkoitetaan sääntelyä, jota sovelletaan, kun valmiuslaki ei ole voimassa. Muotoilu valmiuslaista muodostuu sen takia harhaanjohtavaksi tässä yhteydessä ja se pitäisi poistaa. Muut maininnat lainsäädäntövallasta ja sovellettavuudesta Ahvenanmaalla voivat kuitenkin jäädä. Niistä tulee selväksi, että siinä määrin kuin ehdotetut säännökset koskevat Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita, ne eivät ne tule sovellettavaksi Ahvenanmaalla.

Oikeusministeriö: Tällaisten pysyvien, tavanomaiseen lainsäädäntöön tehtävien muutosten on perustuslakivaliokunnankin edellyttämällä tavalla perustuttava huolelliseen valmisteluun ja sääntelyn on täytettävä perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Oikeusministeriö korostaa, että varautumista koskevien säännösten ottamisessa normaalilainsäädäntöön tulee olla erityisen tarkkana perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymisestä. Valmiuslakiin ja käyttöönottoasetuksiin sekä näiden nojalla annettuihin asetuksiin sisältyvää sääntelyä ei tule siirtää normaalilainsäädäntöön tavalla, joka hämärtää poikkeusolojen ja normaaliolojen välistä rajaa. Voidaan lisäksi todeta, että tällaiseen sääntelyyn väistämättä liittyy sellaisia yleisempiäkin, mahdollisesti myös muussa lainsäädännössä ja muilla hallinnonaloilla esille nousevia kysymyksiä siitä, miten tällaisessa sääntelyssä tulisi huomioida esimerkiksi mekanismit, toimivaltuudet ja asiantuntemus terveysturvallisuuden edellyttämien välttämättömien toimien arvioimiseksi ja millainen sääntely tulisi keskittää pikemminkin tartuntatautilakiin kuin kuhunkin substanssilakiin. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että sellaiset pysyväisluonteiset ja nimenomaisesti tartuntatautiin torjuntaan tarkoitetut rajoitustoimivaltuudet, joiden käyttö edellyttää myös THL:n asiantuntemusta, olisi asianmukaisinta keskittää tartuntatautilakiin sekä valmistella kiinteässä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVL 11/2020 vp) todennut, että sen mielestä oikeus liikkua vapaasti paikasta toiseen on ihmisyyksilön itsemääräämisoikeuden tärkeä osatekijä. Perustuslain 9 §:n 1 momentti kattaa valiokunnan mielestä oikeuden liikkua maassa paikkakunnalta toiselle ja yksittäisen paikkakunnan sisällä. Valiokunta piti käsittelyssään olevia, ehdotettuja rajoituksia (nk. Uudenmaan sulkua) liikkumisvapautteen erittäin olennaisena puuttumisena perusoikeuksiin.

Valiokunta on edelleen painottanut, että syvällekyvää puuttumista perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapautteen merkittävä rajoitus voidaan perustaa vain täsmällisellä ja tarkkarajaisella sääntelyllä eikä esimerkiksi perusteluissa tehdyin maininnoin (PeVM 11/2020 vp).

Yleisesti voidaan todeta, että ehdotettuihin liikkumisvapautta rajoittaviin säännösehdotuksiin ei ole sisällytetty säännöksiä siitä, että henkilöllä olisi oikeus palata koti- tai asuinpaikkakunnalleen eikä kaikissa kohdin myöskään säännöksiä rajoituksen kestosta. Myös soveltamisedellytykset jäävät hyvin avoimiksi. Luonnoksessa ei ole

käsitelty juuri lainkaan liikkumisrajoitusten käytännössä aiheuttamia haittoja. Liikkumisvapautta on käsitelty ainoastaan maahan saapumisen ja maasta lähtemisen näkökulmasta, ja tämäkin puutteellisesti. Esitysluonnos näytetään ongelmallisena perustuslain 9 §:n liikkumisvapaussäätelyn kannalta.

Ehdotus on monilta osin merkityksellinen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Ehdotukset merkitsisivät edellä mainituin tavoin erityisesti perus- ja ihmisoikeutena turvattua liikkumisvapautta rajoittamista. Ehdotetun sääntelyn voidaan arvioida rajoittavan myös muita perusoikeuksia, kuten perhe-elämän suojaa (PL 10 §) ja elinkeinonvapautta (PL 18 §) sekä yhdenvertaisuutta (PL 6 §). Tällaisen sääntelyn on täytettävä perusoikeuksia rajoittavan sääntelyn edellytykset eli yleiset, ja tietyissä tapauksissa erityiset, rajoitusedellytykset.

Yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset ovat vaatimukset lailla säätämisestä, lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoituksen hyväksyttävyydestä, rajoituksen suhteellisuudesta, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta, oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja ihmisoikeusveloitteiden noudattamisesta. Jos nämä edellytykset eivät sääntelyssä täyty, ehdotettua lakia ei voida säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Oikeusministeriö korostaa ottaen huomioon asian luonne ja varsin pitkälle menevät perusoikeusrajoitukset, että luonnoksen osalta korostuu tarve ottaa huomioon perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden vaatimukset. Ehdotettavan sääntelyn tueksi on kyettävä esittämään perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perustelut sekä säätää toimivaltuuksista tarkkarajaisesti ja täsmällisesti.

Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitä terveysturvallisuus ja sen ylläpitäminen tässä yhteydessä tarkoittavat. Tätä on välttämätöntä tarkentaa, sillä terveysturvallisuuden ylläpitämisellä perustellaan merkittäviä perusoikeuksia rajoittavia toimivaltuuksia. Ainoa määritelmä on ilmailulain muuttamista koskevissa säädöskohtaisissa perusteluissa, jossa todetaan, että ilmailulaissa terveysturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitettaisiin väestön suojaamista laajoja terveysturvallisuuteen omaavilta uhkilta, jotka kohdistuvat ihmisten henkeen ja terveyteen.

Koska luonnoksessa ei ole arvioitu ehdotettujen toimenpiteiden suhdetta terveysturvallisuuden ylläpitämiseen tai sitä, mitä terveysturvallisuudella tarkoitetaan ja mikä siten on ehdotetun sääntelyn tosiasiallinen käyttöala, on mahdotonta asianmukaisesti arvioida ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä perusoikeusjärjestelmän kannalta.

Lisäksi jää monin paikoin epäselväksi, kytketäänkö ehdotetut toimenpiteet todella terveysturvallisuuden ylläpitämiseen. Liikenne- ja viestintävirasto voisi esimerkiksi päättää terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi nopeusrajoituksista vesialueella tai väylällä. Esitysluonnoksesta ei ilmene, miten vesiliikenteen nopeusrajoituksilla edistetään terveysturvallisuutta. Toisaalta säätämisyjärjestysperusteluissa vesiliikennelakiin ehdotettavien muutosten osalta on todettu, että ehdotettu rajoitus on välttämätön esimerkiksi alueelle muuten säädetyn yleisen liikkumisrajoituksen valvonnan vuoksi. Vaikuttaakin siten siltä, että nämä toimivaltuudet olisivat pikemminkin välttämättömiä liikkumisrajoituksen valvonnan vuoksi kuin ihmisten hengen ja terveyden turvaamiseksi.

Oikeusministeriö korostaa, että sääntelyn tueksi on kyettävä esittämään perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perustelut ja sääntelyn on oltava täsmällistä ja tarkkarajaista. Koska sääntelyn hyväksyttävyyttä ei ole asianmukaisesti arvioitu, on myös ehdotettujen perusoikeusrajoitusten välttämättömyyttä vaikea arvioida.

Perustuslakivaliokunta on korostanut (PeVM 11/2020 vp) yksilökohtaisten rajoitusten ensisijaisuutta suhteessa summaarisiin suuriin joukkoihin kohdistuviin rajoituksiin. Valiokunnan mukaan on myös selvää, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoituksensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4–5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II).

Ottaen huomioon edellä viitattu perustuslakivaliokunnan kanta, esityksen jatkovalmistelussa on välttämätöntä tehdä selkoa ehdotettujen toimivaltuuksien tehokkuudesta ja tarpeellisuudesta. Sääntelyn tehokkuuden ja oikeasuhteisuuden arvioinnin kannalta on lisäksi välttämätöntä, että esityksestä ilmenee, millä tavoin ehdotetut toimenpiteet ovat tehokkaita ja välttämättömiä terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi tai joissakin tapauksissa yhteiskunnan poikkeuksellisen tilanteen johdosta.

Luonnoksessa ei ole arvioitu ehdotusten oikeasuhtaisuutta. Useat ehdotetuista säännöksistä eivät sisällä selviä soveltamiskynnyksiä ja ne mahdollistavat viranomaisille hyvin laajan harkintavallan rajoitusten kestosta, ulottuvuudesta sekä käytöstä (esim. Liikenne- ja viestintävirasto voisi terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi päättää vesialueen sulkemisesta.) Ehdotettujen rajoitusten välttämättömyyden lisäksi niiden oikeasuhtaisuus jää hyvin

monin paikoin epäselväksi. Perusteluissa on todettu, että ”pandemiatilanteessa asetettu Uudenmaan rajan sulkeminen valmiuslain nojalla koski myös veneilyä, mutta vastaava rajoitus voitaisiin tehdä jatkossa vesiliikennelain nojalla täsmentämällä mahdollisuutta tilapäisesti sulkea vesialue.” Omaksuttu ajattelutapa poikkeusolojen lainsäädännön siirtämisestä tavanomaiseen lainsäädäntöön, on hyvin ongelmallinen.

Luonnoksessa ei ole myöskään arvioitu sitä, olisiko sääntelyn tavoitteet mahdollista saavuttaa lievemmillä toimenpiteillä. Ottaen huomioon, että sääntely merkitsee erittäin tuntuvaa puuttumista liikkumisvapauteen, sääntelyn välttämättömyydestä ja muiden käytettävissä olevien keinojen riittämättömyydestä tulee tehdä asianmukaisesti selkoa.

Lakiehdotuksen hyväksyttävyyttä, tehokkuutta, välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta on esitysluonnoksen perusteella hyvin hankala arvioida. Esitysluonnoksen perusteella on erittäin kyseenalaista, voidaanko ehdotettujen toimenpiteiden katsoa täyttävän tällaiselta sääntelyltä edellyttävät välttämättömyyden ja tehokkuuden vaatimukset. Esitysluonnosta on välttämätöntä täsmentää jatkovalmisteluissa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että ehdotettujen toimenpiteiden hyväksyttävyys, tehokkuus, välttämättömyys ja oikeasuhteisuus jäävät säännösten ja perustelujen valossa kyseenalaisiksi, eikä ehdotettu sääntely vaikuta tällaisenaan täyttävän perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Säännökset ovat muotoilultaan perusteettoman avoimia sekä käyttöalaltaan jo lähtökohtaisesti vaikeasti perusteltavissa.

Kuten luonnoksestakin käy ilmi, Liikenne- ja viestintävirasto on nimenomaan liikenteen turvallisuudesta vastaava viranomainen. Esimerkiksi voimassaolevat alusliikennepalvelulain, vesiliikennelain ja ilmailulain rajoitussäännökset koskevat nimenomaan liikenteen turvallisuutta ja ne on alun perin tarkoitettu koskemaan lähinnä sellaisia tilanteita, joissa esimerkiksi ilma- tai vesiliikennealuksesta itsestään aiheutuu turvallisuusvaaraa tai joissa rajoitukset ovat tarpeen rajatulle alueelle sijoittuvien operatiivisten viranomaistehtävien suorittamiseksi/erityissuojattavien kohteiden suojaamiseksi.

Ehdotuksissa yksi keskeinen elementti onkin se, että muu viranomainen (liikenteen turvallisuudesta ja luvista vastaava viranomainen) kuin terveysviranomainen arvioisi terveysturvallisuutta ja sen edellyttämiä toimenpiteitä sekä ryhtyisi terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi tiettyjä perusoikeuksia merkittävälläkin tavalla rajoittaviin toimenpiteisiin.

Luonnoksen perusteella Liikenne- ja viestintävirasto voisi itsenäisesti arvioisi, millaiset toimenpiteet, kuinka laajalti ja kuinka pitkäksi ajaksi olisivat tarpeen terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi. Liikenne- ja viestintäviraston olisi ilmailulain ja liikennepalvelulain nojalla varattava ”asianomaiselle viranomaiselle” tilaisuus tulla kuulluksi ennen päätöstä.

Oikeusministeriö suhtautuu erittäin varauksellisesti siihen, että Liikenne- ja viestintävirasto itsenäisesti arvioisi, mitkä toimenpiteet ovat tarpeen tai välttämättömiä terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi, sillä tällä ei nykyisellään liene tarvittavaa terveysturvallisuutta koskevaa asiantuntemusta. On kyseenalaista, voidaanko osassa sääntelyä ehdotettua kuulemismenettelyä pitää riittävänä tarpeellisen asiantuntemuksen saamiseksi. Tällaisessa sääntelyssä tulisi pohtia erityisesti sitä, miten päätöksenteko tällaisten toimivaltuuksien osalta tulisi järjestää: milloin tartuntatautilain mukaisten viranomaisten tulisi tehdä päätökset tai miten niiden mahdollista muuta asiantuntijaosallistumista päätöksentekoon tulisi säännellä. Esitystä on välttämätöntä jatkotyöstää näiltä osin. Kyse olisi normaaliolojen lainsäädännöstä, joka kuitenkin mahdollistaisi jopa poikkeusoloja väljemmän menettelyn tältä osin (vrt. valmiuslaki ja Uudenmaan sulku).

Oikeusministeriö toteaa, että terveysturvallisuuden ja sen edellyttämien välttämättömien toimenpiteiden arviointi sekä toimivaltaisten viranomaisten määrittelemisen kussakin toiminnassa ovat sellaisia seikkoja, jotka tullee toistumaan kautta linjan tällaista normaaliolojen lainsäädäntöä laadittaessa, ja näihin seikkoihin tulisi jatkovalmistelussa kiinnittää erityistä huomiota. Oikeusministeriö katsoo, että etenkin pysyväisluonteisiksi tarkoitettu ja nimenomaisesti tartuntatautien torjuntaan tarkoitettu rajoitustoimivaltuudet, joiden käyttö edellyttää Terveysturvan- ja hyvinvoinnin laitoksen kuulemista, olisi lähtökohtaisesti asianmukaisinta keskittää tartuntatautilakiin sekä arvioida tässä yhteydessä osana tartuntatautilain kokonaisuutta yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Lähtökohtana tulisi lisäksi olla viranomaisten normaalia toimivaltaa vastaavasti, että terveysturvallisuuteen liittyvä arviointi on alan asiantuntijaviranomaisen vastuulla ja siihen liittyvät toimet liikenteen turvallisuusviranomaisen vastuulla.

Oikeusministeriö painottaa, että asian jatkovalmistelussa on tarkoin huomioitava Ahvenanmaan maakunnalta pyydetty lausunto, ja esitykseen on kirjattava tarkkarajaisesti jokaisen muutettavan lain osalta, miten ja millä osin niitä sovelletaan Ahvenanmaan maakunnassa. Ahvenanmaan maakunnan kanssa olisi lisäksi syytä käydä vuoropuhelua esityksestä.

Oikeusministeriö muistuttaa, että sääntelyn on oltava asianmukaista, eikä toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä voi jättää lain soveltamisessa arvioitavaksi, vaan ne tulee varmistaa säännöspäätöksistä.

Luonnoksessa ei ole käsitelty sitä, että kyse ehdotetuissa uusissa toimivaltuuksissa ei ole liikenteen turvallisuudesta, vaan erinäisistä toimenpiteistä, joilla voidaan esimerkiksi rajoittaa tartuntataudin leviämistä. Nykyinen 17 § mahdollistaa mainitut toimenpiteet esimerkiksi sää-, jää- tai vedenkorkeusolosuhteiden vuoksi tai meripelastustapahtuman vuoksi. Kyseessä on nyt hyvin erilainen toimivaltuus, kun ehdotetaan, että pykälässä tarkoitettuihin toimenpiteisiin voisi ryhtyä myös terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi. Millä perusteella ja millä terveysturvallisuuteen liittyvällä asiantuntemuksella Liikenne- ja viestintävirasto arvioi asianmukaiset keinot terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi ja että on olemassa tilanne, että terveysturvallisuus vaarantuu?

Edelleen VTS-palveluntarjoajalle lisättäisiin toimivaltuuksin tehdä sen omasta aloitteesta 1 momentissa mainitun päätöksen toimintakäsikirjassa olevien Liikenne- ja viestintäviraston ennalta hyväksymien ohjeiden perusteella enintään yhden vuorokauden ajaksi. Sinänsä VTS-palveluntarjoajalla on toimivaltuus päättää lyhyistä rajoituksista, mutta esityksessä tulee arvioida ehdotusta asianmukaisesti myös perustuslain 124 §:n kannalta ja sitä, onko toimintakäsikirjassa mahdollista määritellä tällaisia poikkeuksellisia tilanteita siten, että perusoikeudet eivät vaarannu.

Oikeusministeriö katsoo, että ilmailulakiin tehtävät muutosten mukaisten rajoitusten suhde terveysturvallisuuden ylläpitämiseen sekä sääntelyn välttämättömyys, tehokkuus, oikeasuhtaisuus sekä harkintavallan laajuus jäävät epäselviksi. Myös ehdotuksen suhde voimassa olevaan ilmailulain 168 §:ään, joka mahdollistaa ilma-aluksen kulkuun puuttumisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi, jää epäselväksi. Edelleen THL:lle ehdotettua uutta toimivaltuutta tehdä esitys ilmatilan sulkemiseksi terveysturvallisuusperusteella, jää hyvin epäselväksi ja se pikemminkin herättää kysymyksiä, minkä vuoksi THL:lle on omaksuttu esitysluonnoksessa ainoastaan tässä kohdin tällainen rooli.

Liikennepalvelulakiin ehdotetun 126 a §:n perusteella on täysin avointa, millaisista kielloista, ehdoista ja rajoituksista on kyse, minkä vuoksi sääntelyn ei katsota täyttävän perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä. Toimivalta näytetään liian laajana ja yksilöimättömänä. Perusteluiden mukaan toimivaltaa ohjaa se, että kieltojen, ehtojen ja rajoitusten on oltava suhteellisuus- ja avoimuusperiaatteen mukaisia ja perustuttava puolueettomiin ja syrjimättömiin perusteisiin ja niiden tulee olla ennakoimista ja väistämättömistä olosuhteista johtuen poikkeuksellisen epidemian leviämisen estämiseksi.

Liikenne- ja viestintävirasto arvioisi sen, mitkä toimenpiteet tarpeen epidemian leviämisen estämiseksi. Esityksestä ei ilmene, onko Liikenne- ja viestintävirastolla tällaista asiantuntemusta. Vesiliikenne olisi mahdollista rajoittaa luonnoksen perusteella määräämättömäksi ajaksi Liikenne- ja viestintäviraston päätöksellä, mutta lentoliikenneoikeuksien osalta päätöksen tekee valtioneuvosto seuraavaksi 14 päiväksi. Luonnos kaipaa näiltäkin osin työstämistä.

Ehdotuksen suhde tartuntatautilakiin ehdotettavan väliaikaiseen muutokseen on epäselvä (Liikenne- ja viestintäviraston oikeus rajoittaa esim. matkustajamääriä).

Esitysluonnoksessa on selostettu, että lentoliikenneasetuksen 21 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltio voi evätä liikenneoikeuksien käytön, rajoittaa niitä tai asettaa niille ehtoja ennakoimattomista ja väistämättömistä olosuhteista johtuvien yllättävien ja lyhytaikaisten ongelmien ratkaisemiseksi. Tällaisten toimien on oltava suhteellisuus- ja avoimuusperiaatteen mukaisia ja perustuttava puolueettomiin ja syrjimättömiin perusteisiin. Nyt ehdotettava uusi toimivaltuus mahdollistaisi lentoliikenneoikeuksien kieltämisen ja rajoittamisen sekä ehtojen asettamisen viranomaispäätöksellä, kun reitin harjoittaminen aiheuttaa konkreettista vaaraa terveysturvallisuudelle edistämällä vakavan tartuntatautiepidemian leviämistä valtiosta toiseen. Perustelujen valossa ei ole selvää ehdotetun säännöksen suhde EU-asetukseen, eikä se, mahdollistaako asetus tällaisen kansallisen sääntelyn.

Epäselväksi jää, mitä esitysluonnoksessa tarkoitetaan palveluntarjoajalla, joka on Suomen oikeudenkäytön piirissä. Onko ja missä määrin sääntelyllä mahdollista asettaa rajoituksia esimerkiksi ulkomaalaisille lentoyhtiöille

tai muille ulkomaalaisille toimijoille? Edellä mainittuja seikkoja olisi syytä selvittää ainakin esityksen perusteissa.

Luotsauslain muutoksen mukaan Liikenne- ja viestintäviraston määräyksellä mahdollistettaisiin terveysturvallisuusperusteella uusien kuusi kuukautta voimassa olevien luotsin henkilölupien myöntäminen ilman koeluotsausvaatimusta. Liikenteen turvallisuuden kannalta vaikuttaa jossain määrin riskialttiilta, että koeluotsausvaatimuksesta luovuttaisiin uusien hakijoiden kohdalla kokonaan, eikä poikkeamisen hyväksyttävyyttä ja välttämättömyyttä ole perusteltu. Puolestaan lupien uusiminen ei edellytä koeluotsaustodistusta.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä ei ole esitetty perusteita ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyydelle, välttämättömyydelle ja oikeasuhtaisuudelle. Epäselväksi jää myös se, miten tällaisia poikkeamista voidaan perustella terveysturvallisuudella.

Sääntämisyjärjestysperusteluissa ehdotusta on arvoitu yhdenvertaisuuden näkökulmasta ja arvioitu, että ehdoteilla säännöksillä ei puututa luotsauksen henkilölupien haltijoiden ja hakijoiden yhdenvertaisuuteen. Vaikuttaa siltä, että ehdotusta on virheellisesti arvioitu perustuslain 6 §:n kannalta. Sääntämisyjärjestysperusteluja on syytä näiltä osin tarkistaa. Ehdotetulla säännöksellä puututaan mainittujen henkilöiden yhdenvertaisuuteen, mutta keskeistä tulisi olla sen arviointi, onko erilaiselle kohtelulle osoitettavissa hyväksyttävä peruste ja täyttääkö ehdotus perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Voimassa oleva vesiliikennelain 100 § mahdollistaa Liikenne- ja viestintäviraston päätöksellä keskeytettäväksi tai rajoitettavaksi väliaikaisesti vesiliikenteen onnettomuuden tai muun vastaavan syyn johdosta. Toimivalta kohdistuu selkeästi alueellisesti rajattuihin sekä melko lyhykestoisiin vesiliikenteen rajoittamisiin, koska ne liittyvät onnettomuuksiin tai muihin vastaaviin syihin. Luonnoksessa toimivaltaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että Liikenne- ja viestintävirasto voisi päättää vesiliikenteen keskeyttämisestä ja rajoittamisesta vesialueella, jos tämä on välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden turvaamiseksi tai yhteiskunnan poikkeuksellisen tilanteen johdosta. Uudessa momentissa ei ole mainintaa päätöksen väliaikaisuudesta. Säännös mahdollistaisi kaiken vesiliikenteen keskeyttämisen toistaiseksi. Lakiin ei myöskään ehdoteta erityisiä edellytyksiä toimivallan käytölle.

Luonnoksen perusteluissa todetaan, että tällaisella Liikenne- ja viestintäviraston päätöksellä voitaisiin tukea tiettyä paikkakuntaa koskevia rajoitustoimia, jotka ovat tarpeen ehkäistäessä ihmishengen turvallisuudelle aiheuttamia vaaratilanteita. Edelleen sääntämisyjärjestysperusteluissa on todettu, että ehdotettu rajoitus on välttämätön esimerkiksi alueelle muuten säädetyn yleisen liikkumisrajoituksen valvonnan vuoksi ja se olisi luonteeltaan väliaikainen ja välttämätön. Herää kysymys, onko ehdotettu toimenpide välttämätön toisen viranomaisen tekemän liikkumisrajoitusta koskevan päätöksen valvonnan vuoksi vai ihmisten hengen ja terveyden turvaamiseksi? Rajoitusten suhde perustuslain 9 §:än näyttäytyy myös ongelmallisena eikä niitä ole perusteltu.

Hallituksen esitysten laatimisoheissa on todettu, että kuvattaessa esityksen suhdetta perustuslakiin on mainittava, mistä perustuslain pykälästä tai mistä perusoikeudesta on kysymys. On tuotava selkeästi esiin ja yksilöitävä ne ehdotukseen sisältyvät säännökset, jotka perustuslain tai oikeuskäytännön valossa vaikuttavat tulkinanvaraisilta tai periaatteellisesti merkityksellisiltä. Jos käsillä on oikeudellinen kysymys, jota perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin arvioinut, myös tämä on tuotava esiin. On kerrottava, millä perusteilla säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Samalla on selostettava asian kannalta keskeinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja tarvittaessa myös Suomen ylinten tuomioistuinten oikeuskäytäntö. Lausunnot ja ratkaisut on yksilöitävä. Riittävää ei ole se, että pelkästään todetaan säännösehdoitusten täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevät vaatimukset.

Sääntämisyjärjestysperustelut on siten hahmotettava kiinteäksi osaksi ehdotuksen perusteluja. Näitä ei ole mahdollista kirjoittaa tyhjiössä, erillään tai omana kokonaisuutenaan valmistelun päätteeksi, vaan kunkin ehdotettavan säännöksen kohdalla on pitänyt käydä läpi sen suhde perustuslakiin. Luonnoksessa sääntämisyjärjestysperustelut ovat pituudestaan huolimatta puutteelliset eikä niitä ole käytännössä kytketty ehdotuksiin tarpeeksi tarkkaan. Tämä on osaltaan vaikeuttanut merkittäväksi esitysluonnoksen arviointia.

Puolustusministeriö: Puolustusministeriö pitää esitystä kannatettavana ja perusteltuna.

Puolustusministeriön hallinnonala asia koskee siltä osin, kun kyse on muusta kuin terveysturvallisuuteen liittyvästä häiriötilanteesta ja viranomaisten toimintaedellytyksiä parantavista muutostarpeista. Terveysturvallisuuden liittyvien ehdotusten kiireellisyyden vuoksi Puolustusministeriön hallinnonalan kannalta merkityksellisiä tarpeita voidaan tarkastella myös erikseen käsillä olevan hallituksen esityksen valmistelusta, ettei esityksen käsittely viivästy.

Esityksen pääasiallisessa sisällössä todetaan lakiesityksen liittyvän normaaliolojen vakaviin häiriötilanteisiin vaurautumiseen siten, ettei valmiuslain säännöksiä käyttöönottoa tarvittaisi. Muotoilua voisi kehittää vastaamaan valmiuslain systematiikkaa niin, että *lakiesitys parantaisi viranomaisten keinovalikoimaa tilanteissa, joissa valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotto ei ole perusteltua tai sille ei ole edellytyksiä*. Valmiuslain säännökset ovat sinänsä joissain tilanteissa edelleen käyttökelpoisia, mutta viranomaisten toimivaltuuksien olisi syytä kattaa laajemmin myös normaaliolojen häiriötilanteet.

Vakiintuneen suomalaisen turvallisuustilannekäsityksen mukaan suositetaan jaottelua normaalioloihin, normaaliolojen häiriötilanteisiin sekä normaaliolojen vakaviin häiriötilanteisiin, valmiuslain 3 §:n tarkoittamiin poikkeusoloihin ja/tai puolustustilain 1 §:n tarkoittaman puolustustilaan ja poikkeusolojen päättymisen jälkeiseen (pitkityneeseen) häiriötilanteeseen.

Käsillä olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa tämä jako menee jossakin määrin sekaisin. Esimerkiksi esitettyssä vesiliikennelain 100 § puhutaan ”yhteiskunnan poikkeuksellisen tilanteen johdosta”. Tätä ”yhteiskunnan poikkeuksellisen tilanteen” -käsitettä käytetään myös muualla hallituksen esityksessä. Käsitteellisesti tässä vaarana on, että normaaliolojen vakava häiriötilanne ja valmiuslain tarkoittamat poikkeusolot sekaantuvat jatko-työssä ja yleisessä keskustelussa. Pääesikunnan näkemyksen mukaan edellä mainittuun käsitteelliseen jakoon tulisi jatkossa kiinnittää huomiota.

Sisäministeriö: Sisäministeriö pitää esitystä tärkeänä ja kannatettavana eikä sillä ole mitään huomautettavaa lausuntopyynnöllä olevaan hallituksen esitykseen.

Esitetään kuitenkin, että asian jatkovalmistelussa tarkoin huomioidaan Ahvenanmaan maakunnalta pyydetty lausunto ja esitykseen kirjataan tarkkarajaisesti jokaisen muutettavan lain osalta, miten ja miltä osin niitä sovelletaan Ahvenanmaan maakunnassa. Tämä on tärkeää erityisesti Rajavartiolaitokselle, joka on Ahvenanmaalla henkilöstöltään suurin valtiollinen toimija.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö pitää kannatettavana ehdotettuja terveysturvallisuutta lisääviä muutoksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että huoltovarmuuden näkökulmasta luonnoksessa hallituksen esitykseksi on tuotu esille meriliikenteen merkitys. Tämän lisäksi tulee lentoliikenteen osalta huomioida, että ilmarahdina kuljetetaan myös huoltovarmuuden kannalta kriittisiä tuotteita kuten esimerkiksi lääkkeitä. Lentoliikenteenkin yhteydessä tulee siis ottaa huomioon huoltovarmuuden näkökulma. Mahdollisia uusia rajoituksia otettaessa käyttöön tulisi aina ottaa huomioon ja arvioida niiden vaikutukset myös Suomen huoltovarmuudelle. Rajoituksilla ei tule vaarantaa huoltovarmuuden turvaamista.

Teollisuuspolitiikan näkökulmasta työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että Suomi on maantieteellisen asemansa vuoksi riippuvainen meri- ja lentoliikenteen tavara- ja henkilökuljetuksista. Liikenteeseen liittyvissä säädösmuutoksissa on tärkeää huomioida, että muutoksilla ei tarpeettomasti vaikeuteta vientiteollisuuden toimintaedellytyksiä tai aiheuteta vientiteollisuudelle lisäkustannuksia, joiden myötä yritysten kilpailukyky heikkenisi. Covid-19-pandemian myötä on havaittu, millaisia vaikeuksia ja taloudellisia seurauksia rahti- ja henkilöliikenteeseen liittyvät rajoitukset ja rajoitusten uhka voivat yrityksille tuottaa. Terveysturvallisuutta vaarantavissa tilanteisissa käyttöön otettavien toimenpiteiden on oltava suhteutettavissa niiden terveydellisiin ja taloudellisiin seurauksiin.

Matkailualan näkökulmasta ministeriö toteaa, että viime vuosina voimakkaasti kasvanut matkailuala on riippuvainen toimivista liikenneyhteyksistä ja sujuvista matkaketjuista. Yritysten ja elinkeinon näkökulma jää kuitenkin suhteellisen pienelle huomiolle kokonaisuudessa. Matkailun näkökulmasta Suomen kansainvälinen saavutettavuus on matkailun elinehto: ilman toimivia liikenneyhteyksiä Suomi on kansainvälisesti hyvin vaikeasti saavutettavissa. Lentoyhteyksien ja vesiliikenteen mahdollisten uusien rajoitustoimien tulee näin ollen aina perustua riittävän vahvaan tieteelliseen näyttöön (esimerkiksi tartuntatautien osalta: kuinka monta tautitapausta havaittu suhteessa matkustajamääriin kokonaisuudessaan).

Myös elinkeino- ja yritysvaikutuksia tulee arvioida ennen uusien lento- tai vesiliikenteen rajoitusten asettamista. Yritysvaikutusten arviointi on osa lainsäädännön taloudellisten vaikutusten arviointia. Säädöshankkeiden yritysvaikutusten arvioinnilla pyritään yritysten ja kilpailukyyn kannalta parempaan säädösympäristöön. Yritysvaikutuksia arvioitaessa on tarkasteltava sääntelyn ja erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksia etenkin yritysten kustannuksiin ja tuottoihin (mm. hallinnollinen taakka), yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen, pk-yrityksiin, yrittäjyyteen ja yritysten kasvumahdollisuuksiin, yritysten investointeihin ja innovaatiotoimintaan sekä yritysten kansainväliseen kilpailukykyyn. Lisätietoja: <https://tem.fi/lainsaadannonyritysvaikutustenarviointi>.

Suomen kansainvälisen saavutettavuuden huomioimisen lisäksi myös Suomen sisäisten yhteyksien toimivuus tulee huomioida, erityisesti jos kansainvälinen matkustus Suomeen on mahdotonta vielä pitkään. Kotimainen matkailukysyntä ei kuitenkaan yksistään riitä korvaamaan menetettyä kansainvälistä matkailutuloa. Ensisijaisena tavoitteena tulisivat olla matkailukysynnän mahdollistaminen myös tulevaisuuden koronapandemian kaltaisissa poikkeustilanteissa, terveysturvallisuus huomioiden. Tämä edellyttää merkittäviä panostuksia mm. testauskapasiteettiin. EU-maiden yhtenäiset käytännöt esimerkiksi matkustusrajoitusten raja-arvojen, testauksen ja karanteenivaatimusten suhteen selkeyttäisivät tilannetta matkailuelinkeinon suuntaan.

Valtiovarainministeriö: Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna esitettyjä muutoksia lainsäädäntöön. Esityksen perusteluissa olevat vaikutukset valtion talousarvioon eivät ole kovinkaan täsmälliset ja ne kohdistuvat ainoastaan Liikenne- ja viestintävirastoon. Lakimuutosten luonteesta johtuen vaikutuksia voi olla haastava tarkentaa nykyisestä. Mikäli kuitenkin lausuntokierroksen perusteella taloudelliset vaikutukset tarkentuvat, tulee vaikutukset tuoda uudelleen valtiovarainministeriön lausuttavaksi.

Ympäristöministeriö: Ei lausuttavaa.

Huoltovarmuuskeskus: HVK toteaa, että varautuminen Covid-19-tartuntatauti-epidemian toiseen aaltoon ja muihin vakaviin normaaliolojen häiriötilanteisiin siten, että valmiuslain säännöksiä käyttöönottoa ei tarvittaisi, on erittäin tärkeää.

Ilmatieteen laitos: Ei lausuttavaa.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole huomautettavaa hallituksen esitysluonnoksessa esitettyihin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön tehtäviin muutoksiin. Virasto myös toteaa, että Covid-19-tartuntatauti-epidemian leviämisen estämiseksi tarvittavat elinkeinonharjoittajiin ja kansalaisiin kohdistettavat rajoitukset tulisi kohdistaa mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla ja aiheuttaen mahdollisimman vähän haittaa välttämättömälle liikenteelle ja markkinoiden toimivuudelle.

Liikenne- ja viestintävirasto: Virasto on osallistunut hallituksen esityksen valmisteluun ja tukee sen antamista esitettyssä muodossa. Alusliikennepalvelulakiin, ilmailulakiin ja vesiliikennelakiin ehdotetuissa muutoksissa on käytännössä kyse siitä, että virasto voi ryhtyä terveysturvallisuuserusteisiin sellaisiin toimiin, joihin sillä on jo tällä hetkellä valtuudet ryhtyä muilla perusteilla. Kyse ei ole siis virastolla kokonaan uudeltaisista tehtävistä. Luotsauslakiin ehdotetuissa muutoksissa puolestaan on kyse vastaavista säännöksistä kuin mitkä on jo väliaikaisesti otettu käyttöön väliaikaisella lailla 408/2020. Liikenteen palveluista annettuun lakiin esitettyssä muutoksessa on kyse selvennyksestä, jolla nimenomaisesti nimetään virasto hoitamaan Euroopan unionin lainsäädännössä mainittua tehtävää. Virastolla on jo ilmailulain 11 ja 167 §:ssä vastaavan kaltaisia tehtäviä.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että muutokset tarkentaisivat ja selventäisivät sen roolia ja toisivat monipuolisempia keinoja reagoida poikkeuksellisissa tilanteissa.

Luotsauslakiin ehdotettujen muutosten osalta virasto toteaa täydentäen seuraavaa: Luotsinkirjoja ja linjaluotsinkirjoja koskevan terveysturvallisuuteen liittyvän määräyksenantovaltuuden sijoittaminen luotsauslain 21 §:ään ei ole luotsauslain logiikan näkökulmasta välttämättä selkein ratkaisu, kun näitä kirjoja koskevat määräyksenantovaltuuden muutoin sisältyvät luotsauslain 12 ja 14 §:ään ja 21 §:ssä säädetään toistaiseksi vain luotsattavia väyliä ja luotsauspaikkoja koskevasta määräyksenannosta. Luotsauslain muutostarpeiden osalta on käynnissä kuitenkin laajempi arviointi, jonka yhteydessä lain ajantasaisuutta ja systematiikkaa voidaan tarkastella. Tässä vaiheessa on selkeintä keskittää terveysturvallisuuteen liittyvä tarkempi sääntely yhteen momenttiin, ja 21 § soveltuu tähän otsikointinsa perusteella hyvin.

Hallituksen esitys koskee lakeihin ehdotettavia muutoksia. Liikenne- ja viestintävirastossa on tunnistettu Covid-19 -tartuntaepidemian yhteydessä muutostarve myös luotsauksesta annettuun valtioneuvoston asetukseen (1385/2016). Luotsin ohjaukirjan ja linjaluotsinkirjan uudistamisen edellytyksenä on, että luotsauksen lupakirjan haltija osoittaa ylläpitäneensä ammattitaitoaan ja säilyttäneensä väylätuntemuksensa. Asetuksessa annetaan tarkemmat säännökset luotsin ohjaukirjan ja linjaluotsinkirjan uudistamisen edellytyksistä. Väylätuntemuksen säilyttämisen osoittamiseksi hakijan on suoritettava luotsaus- tai harjoittelumatkoja hakemuksen kohteena olevalla väylällä. Pelkästään laivasimulaattorilla tehtävillä harjoittelumatkoilla kirjoja ei voi nykyisten vaatimusten mukaan uudistaa.

Luotsin ohjaukirjan ja linjaluotsinkirjan uudistamisen edellytyksenä olevia vuosittaisia luotsausmatkoja ei pystytä asetuksen nyt edellyttämällä tavalla toteuttamaan johtuen muun muassa epidemiaan liittyvästä matkustajalusten liikennöinnin vähentymisestä, reittien vaihtumisesta ja risteilyaluskäyntien peruuntumisesta. Luotsauslain muutoksen yhteydessä myös asetusta olisi tältä osin perusteltua ja tarpeellista muuttaa. Virasto esittää, että terveysturvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä virasto voisi hakemuksesta hyväksyä väylätuntemuksen säilyttämisen osoittamiseksi pelkästään laivasimulaattorissa kyseisellä väylällä tehdyt harjoittelumatkat, kun uusia luotsin ohjaukirja tai linjaluotsinkirja. Terveysturvallisuuteen liittyvien pakottavien syiden lisäksi tällaisia poikkeusjärjestelyä voitaisiin harkita sovellettavaksi esimerkiksi tilanteissa, joissa väylä on suljettu tai liikenne väylällä on merkittävästi vähentynyt.

Tällä hetkellä käytössä olevat laivasimulaattorit ovat niin kehittyneitä, että ehdotetun muutoksen ei voida katsoa vaikuttavan alusliikenteen turvallisuuteen. Laivasimulaattorissa tehtävissä harjoituksissa voidaan harjoitella myös häiriö- ja poikkeustilanteita, joita voi esiintyä väylänavigoinnin aikana. Laivasimulaattoriharjoittelun voidaan katsoa parantavan väylänavigointiturvallisuutta siltä osin kuin se tuo rutiinia ja kokemusta poikkeustilanteiden hallintaan.

Poliisihallitus: Poliisihallituksen näkemyksen mukaan esitetyt lakimuutokset ovat hyvin perusteltuja ja tarpeellisia ja ne parantavat Liikenne- ja viestintävirasto Traficomien mahdollisuuksia huolehtia yhteiskunnan toiminnan jatkuvuudesta liikenteen ja viestinnän alalla Covid-19-tartuntatauti-epidemian mahdollisen toisen aallon ja muiden vakavien normaaliolojen häiriötilanteiden hoitamiseksi ilman valmiuslain käyttöönottoa.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan lainmuutoksen yhteydessä tehtävä muutos vesiliikennettä valvovien henkilöiden toimivaltaan nähdään erittäin perusteltuna ja tarpeellisena lisänä. Esityksessä lisättäisiin poliisin ja muiden vesiliikennettä valvovien viranomaisten toimivaltaa vesikulkuneuvon matkan estämiseksi tai keskeyttämiseksi näissä tilanteissa. Tämä muutosesitys mahdollistaa vesiliikennettä valvovien viranomaisten tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan valvonnan tilanteessa, jossa vesiliikenne Liikenne- ja viestintäviraston päätöksellä keskeytetään tai sitä rajoitetaan väliaikaisesti tietyllä vesialueella, jos tämä on välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden turvaamiseksi tai yhteiskunnan poikkeuksellisen tilanteen vuoksi.

Poliisihallitus pitää tärkeänä sitä, että vesiliikennelakiin ehdotetuilla muutoksilla tuetaan muiden viranomaisten toimenpiteitä mahdollistamalla yleisten alueellisten liikkumisrajoitusten toteuttaminen ja niiden valvonta myös vesialueilla siinä laajuudessa kuin liikkumisrajoitus muutenkin katsotaan tarkoituksenmukaiseksi.

Rajavartiolaitos: Rajavartiolaitos ei anna erikseen lausuntoa asiassa. Sisäministeriön lausunto on koordinoitu Rajavartiolaitoksen esikunnan, eli sisäministeriön rajavartio-osaston toimesta ja siinä on otettu huomioon Rajavartiolaitoksen näkemykset.

Väylävirasto: Ei lausuttavaa.

Finnair Oyj: Kuten perusteluissa todetaan, lentoliikenteen harjoittamiseen voidaan EU:n lentoliikenneasetuksen mukaan puuttua ennakoimattomista ja väistämättömistä olosuhteista johtuvien yllättävien ja lyhytaikaisten ongelmien ratkaisemiseksi. Pandemian pitkittyessä valtiot Euroopassa ja muualla ovat sopeuttaneet rajoitustoimiin yhteiskunnan mahdollisimman normaalin toiminnan palauttamiseksi ja liikenteen ollessa kyseessä liikennepalvelujen elpymisen mahdollistamiseksi. Kategorisista matkustusrajoituksista on Euroopassa laajasti luovuttu ja sisärajoja on avattu. Matkustusrajoitukset on alettu nähdä liikkumisen ja talouden mahdollistajina, ei tyrehtytäjinä.

Myös eduskunnassa on käsittelyssä lainsäädäntöehdotus, joka voimaantullessaan vie myös Suomessa käytäntöjä rajat ylittävissä liikenteessä kategoristen matkustusrajoitusten sijaan testaamiseen perustuvaan riskinhallinnan suuntaan. Negatiivisen testitodistuksen edellytys täyttää jo itsessään koronakontrollin tarpeet ja tekee tarpeettomaksi ehdotuksessa esitetyt rajoitustoimenpiteet. Normaaliolojen häiriötilanteiden, jollaiseksi pandemiakin perusteluissa rinnastetaan, ratkaisemiseksi tulee löytää keinot, jotka mahdollistavat myös pitkittyneessä häiriötilanteessa elinkeinotoiminnan harjoittamisen.

Ehdotuksessa esitetään ilmailulain 11 §:n muuttamista siten, että Liikenne- ja viestintävirastolle luotaisiin pysyvä toimivalta myös pidemmäksi kuin 4 viikoksi rajoittaa tai kieltää ilmailu välttämättömän ihmisten hengen ja terveyden turvallisuutta rajoittavan tai vaarantavan seikan vuoksi. Finnairin näkemyksen mukaan kyse on huomattavasta muutoksesta nykysääntelyyn. Ensinnäkin nykysääntelyn mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi välttämättömästä syystä kieltää ilmailun tietyllä alueella. Tällöin lentotoiminta ei esty vaan se reititetään uudelleen kieltoalueen ulkopuolelle. Toisekseen säädöksessä ja ilmailulain aikaisempien muutosten perusteluissa luetellut esimerkit rajoituksen perusteista ovat sellaisia, ettei turvallisuutta ole mahdollista kohtuudella varmistaa muilla keinoilla. Kuten edellä on todettu, myös Suomessa ollaan viruksen rajat ylittävän leviämisen estämisessä siirtymässä elinkeinotoiminnan harjoittamisen jatkamisen mahdollistaviin epidemiaa torjuviin toimiin.

Ilmailulakiin ehdotettava toimivalta olisi lisäksi sekä laajempi että epämääräisempi kuin liikennepalvelulakiin esitettävä muutos kiellon ja rajoituksen voimassaoloa ja uhkaa koskevien sanamuotojen osalta. Ehdotuksen perustelut eivät anna selvyyttä siitä, miksi ilmailulaissa olisi tarpeen antaa Liikenne- ja viestintävirastolle liikennepalvelulakiin esitettävää laajempi toimivalta.

Kuten perusteluissa todetaan, lentoliikenteen harjoittaminen kolmansiin maihin perustuu pitkälti valtioiden väliin kahdenvälisiin sopimuksiin. Perusteluissa edelleen todetaan, etteivät sopimukset sisällä nimenomaisia säännöksiä lentoliikenteeseen puuttumiseksi esimerkiksi tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Vaikka mahdolliset lentoliikenteen kieltämistä tai rajoittamista koskevat kolmannen maan lentoyhtiön kohdistuvat Suomen yksipuoliset toimet voitaisiin ratkoa sopimukseen sisältyvässä riitojenratkaisumenettelyssä, ei voi sulkea pois mahdollisuutta ko. kolmannen maan suomalaisen lentoyhtiön kohdistamista vastatoimista. Vastatoimilla on aikaisemmin nähty olevan pitkäaikaisia negatiivisia seurauksia lentoliikenteen harjoittamiseen.

Todettakoon lisäksi, että perusteluiden mukaan matkustajat ovat oikeutettuja matkalipun hinnan palautukseen. Perusteluissa ei kuitenkaan oteta kantaa matkustajan huolenpitoa koskevaan oikeuteen, jota koskevat kulut voivat olla merkittävät etenkin, jos matkustajia ei saada matkustussuunnitelman mukaisesti kotiutettua ennen kuin kielto tai rajoitus tulee voimaan.

Lentoliikennetoiminnan pitkäaikainen, jopa yli neljä viikkoa jatkuva kielto tai rajoitus puuttuu merkittäväällä tavalla perustuslaillisiin oikeuksiin, erityisesti vapaaseen liikkumiseen ja elinkeinovapauteen. Rajoitustoimien oikeuttaminen edellyttääkin hallitukselta korostettua perusteluvollisuutta. Liiketoiminnan harjoittamisen kieltämisestä tai rajoittamisesta seuraisi merkittäviä tulonmenetyksiä. Suomen nykyiset matkustusrajoitukset aiheuttavat Finnairille edelleen tappiota noin 2 miljoonaa euroa päivässä ja heikentävät merkittävästi Finnairin elpymistä ja kilpailukykyä. Ehdotetut toimet asettaisivat Finnairin ja muut Suomeen liikennöivät lentoyhtiöt epäsuotuisaan kilpailuasetelmaan suhteessa muihin lentoyhtiöihin.

Finnairin näkemyksen mukaan perusteluissa ei osoiteta sellaista välttämättömyyttä hengen ja terveyden suoje-lua koskevan tavoitteen saavuttamiseksi, joka oikeuttaisi ehdotetut elinkeinovapauden ydinalueeseen puuttuvat toimet. Perusteluissa ei myöskään analysoida vaihtoehtoja saavuttaa tavoite perusoikeuksiin puuttumatta. Finnair ei näe, että ehdotukset olisivat näin ollen perustuslain näkökulmasta hyväksyttäviä ja suhteellisuus- ja oikeasuhtaisuusperiaatteen mukaisia. Erityisesti ilmailulain muutosehdotuksen osalta ehdotuksen tulisi täyttää myös sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden edellytykset, joita perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskyltöntäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä.

Edellä todetun perusteella Finnair ei tue ehdotuksia liikenteen palveluista annettuun lakiin ja ilmailulakiin.

FinnHEMS Oy: Ei lausuttavaa.

Elinkeinoelämän Keskusliitto: EK pitää esityksen tavoitteita terveyden turvaamiseksi sinänsä perusteltuina ja kannatettavina. Jotta oikeus elämään ja terveeseen ympäristöön tulee turvatuksi, voidaan joutua rajoittamaan

muita perusoikeuksia. Tällaisten rajoitusten tulee olla kuitenkin täsmällisiä ja tarkkarajaisia ja niiden tulee kohdistua oikeasuhtaisesti. Rajoitusten tulee olla mahdollisimman tarkkaan kohdennettuja ja ajallisesti rajattuja vain välttämättömään. EK toteaa, että esityksessä ehdotetaan lainsäädäntöä normaaliolojen toimivaltuuksiin perustuen. EK kiinnittää huomiota siihen, että tällainen perusoikeuksia rajoittava sääntely edellyttää perusteellista ja tarkkaa arviota perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksistä.

Lakiehdotuksissa olisi kyse periaatteellisesti hyvin laajoista toimivaltuuksista rajoittaa ilmatilan ja vesialueiden käyttöä ja näin rajoittaa liikkumista. Liikkumisrajoitukset vaikuttavat usein suoraan myös elinkeinovapauden toteutumiseen. EK toteaa, että normaaliolojen lainsäädännössä on hyvin vähän liikkumisvapauden alueellista rajoittamista koskevia toimivaltuuksia. Lähtökohtaisesti pidempikestoista alueellisista liikkumisrajoituksista, kuten esimerkiksi poliisilain 9 luvun 8 §:n mukaisista rajoituksista, päättää valtioneuvosto tai asianomainen ministeriö. Oikeutta tilapäisiin liikkumisvapauden rajoituksiin on annettu virastotasolla yksittäisenkin virkamiehen tehtäväksi. Pidämme perusteltuna, että jatkovalmistelussa arvioidaisiin vielä, millä tasolla esitysluonnoksessa esitetyt rajoitukset on perusteltua tehdä. Kiinnitämme huomiota siihen, että laajakantoisten tai periaatteellisesti tärkeiden rajoitusten osalta olisi perusteltua arvioida niitä koskevan päätöksenteon viemistä valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi. Lyhytkestoiset ja kiireelliset rajoitukset on perusteltua käsitellä virastotasolla, jotta ne eivät menetä merkitystään prosessin keston vuoksi, mutta pidämme tärkeänä harkita, että olisiko pidempikestoisempia rajoituksia tarpeen viedä valtioneuvoston ratkaistavaksi. Tällaista mallia on ehdotettu esitysluonnoksen 3. lakiehdotuksen 126 a §:n 4. momenttiin.

Esitysluonnoksessa viitataan useissa kohdissa siihen, että esityksen tarkoitus on tuoda viranomaisten käyttöön uudenlaisia toimivaltuuksia, jotta koronaepidemian torjunnassa ei tarvitsisi turvautua valmiuslain aktivoimiseen ja valmiuslain mukaisiin toimivaltuuksiin. Kiinnitämme huomiota siihen, että valmiuslaki on perustuslain säätämisyjärjestyksessä poikkeuslakina hyväksytty säädös. Valmiuslain mukaiset toimivaltuudet tulee pitää selvästi erillään tavallisena lakina käsiteltävästä lainsäädännöstä.

EK pitää ongelmallisena sitä, että lakiehdotuksien sisältämät rajoittamistoimivaltuudet on jätetty muotoilultaan hyvin avoimeksi.

EK pitää erittäin ongelmallisena, että lakiehdotuksessa ei kuvata lainkaan missä tilanteissa liikkumisrajoitusta merkitsevä vesialueen kokonainen tai osittainen sulkeminen ja vesiliikenteen rajoittaminen katsottaisiin välttämättömäksi. Lakiehdotuksessa esitetään viranomaiselle laajoja ja poikkeuksellisia toimivaltuuksia, mutta lakiehdotuksesta puuttuu kuvaus niistä tilanteista, joissa nämä toimenpiteet voisivat olla välttämättömiä, oikeasuhtaisia ja hyväksyttäviä. Vastaava ongelma liittyy ilmatilan sulkemiseen. EK katsoo, että toimivaltuuksien käytön tulisi olla rajoitettua siten, että edellytykseksi toimenpiteiden käytölle asetettaisiin, että lievemmät ja liikkumisrajoitusta vähemmän haittaavat toimenpiteet katsotaan riittämättömäksi.

Liikennepalveluista annettuun lakiin esitetään lisättäväksi pysyvä toimivalta Liikenne- ja viestintävirastolle 14 päivän ajaksi kieltää, rajoittaa tai asettaa ehtoja lentoliikenteen harjoittamiselle poikkeuksellisen epidemian leviämisen rajoittamiseksi. EK toteaa, että Suomen kansainvälinen saavutettavuus matkustajaliikenteessä on merkittävässä määrin riippuvaista hyvistä lentoyhteyksistä. Suomen maantieteellinen sijainti huomioiden voidaan todeta, että lentoliikenteen rajoittaminen vaikuttaa huomattavasti suomalaisten liikkumisvapauteen sekä oikeuteen palata ja lähteä maasta. Lentoliikenteen rajoittaminen rajoittaisi myös merkittävällä tavalla elinkeinovaivautta. Tästä syystä lentoliikenteen kieltäminen ja rajoittaminen ovat periaatteellisesti merkittäviä ja ankaria toimenpiteitä, joiden tulisi olla käytössä vasta viimesijaisesti. Tartuntataudin leviämisen ehkäisemisessä elinkeinon elämän ja yhteiskunnan normaali toiminta edellyttää, että tartuntatautien leviämistä ehkäistään vain välttämättömillä ja oikeasuhtaisilla toimenpiteillä. Esitettyjen lentoliikennettä koskevien toimivaltuuksien oikeasuhtaisuutta olisi tarpeen arvioida jatkovalmistelussa. Esitykseen olisi joka tapauksessa syytä täsmentää siten, että lentoliikenteen kieltämisen ja rajoittamisen tulee olla viimesijainen keino, kun muut keinot, kuten esimerkiksi testauksesta koskevat toimenpiteet, joita on esitetty esityksessä HE 37/2020 vp eivät ole riittäviä.

Siltä osin, kun esitysluonnoksessa viitataan rajoitusten tekemiseen terveysturvallisuuden perusteella, olisi EK:n mukaan perusteltua ottaa rajoitusharkinnan kriteeriksi THL:n tai muun terveysturvallisuuden selvitys terveysturvallisuustilanteesta. Vastaavaa tapaa sitoa rajoittamisen edellytykset terveysturvallisuuden selvityksen arvioon on käytetty esimerkiksi hiljattain lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa tartuntatautilain muutokseksi (STM083:00/2020). EK katsoo, että terveysturvallisuudesta tapahtuvassa rajoittamisessa tulisi edellytyksenä asianmukaisen lääketieteellisen selvityksen käyttäminen päätöksen perusteena.

Lakiehdotusten 1–3 ja 5 mukaiset rajoitukset voivat vaikuttaa hyvinkin laajaan henkilöpiiriin. Sen vuoksi sää-dösehdotuksia olisi syytä täsmentää siten, että rajoitusten tekemisestä tulee tiedottaa riittävän laajasti.

Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, miten rajoituksia koskeva muutoksenhakuoikeus on ajateltu järjestettäväksi. EK pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa esitysluonnosta täsmennettäisiin muutoksenhakuoikeuden osalta.

Keskuskauppakamari: Keskuskauppakamari korostaa, että kaikkien vapaaseen liikkumiseen ja elinkeinova-pauteen puuttuvien toimien tulee olla tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia tavoiteltuun hyötyyn nähden.

Keskuskauppakamari jakaa hallituksen esityksen tavoitteen tarjota toimivaltaisille viranomaisille käyttöönsä riit-tävän monipuolinen keinovalikoima toimenpiteitä normaaliolojen häiriötilanteisiin ja varautumiseen Covid-19 tar-tuntautiepidemian toiseen aaltoon. COVID-19 pandemia nostanut esille tarpeen myös liikennesektorilla moni-puolistaa viranomaisten keinovalikoimaa ja laajentaa aiempaa lainsäädännön soveltamisalaa terveysturvalli-suusperusteilla. Keskuskauppakamari kuitenkin korostaa, että normaaliolojen häiriötilanteiden, jollaiseksi pan-demiakin ehdotuksen perusteluissa rinnastetaan, ratkaisemiseksi tulee löytää sellaiset keinot, jotka mahdollista-vat myös pitkittyvässä tilanteessa elinkeinotoiminnan harjoittamisen. Näiden keinojen löytämisellä ja käyttöön-otolla on erittäin suuri merkitys Suomen ja suomalaisten yritysten selviämiseen epidemian seurauksista. Pandemian jatkuessa valtiot ovat sopeuttaneet rajoitustoimiaan yhteiskunnan mahdollisimman normaalin toiminnan palauttamiseksi ja osana tätä on myös tehty EU-tasolla linjauksia, joilla pyritään myös takaamaan liikennepalvelut sisämarkkinoiden toiminnan takaamiseksi.

Ehdotuksessa alusliikennepalvelulain 17 §:ään muutetaan siten, että VTS-alueella olevan erikoiskuljetuksen taikka meripelastustapahtuman tai muun liikennettä rajoittavan tai vaarantavan seikan rajoituksiin rinnastetaan myös terveysturvallisuuden ylläpitäminen. Samankaltaisia Liikenne- ja viestintävirastolle annettavia operatiivisia valtuuksia tuodaan esille myös 782/2019, 100§:ssä. Keskuskauppakamari toteaa, että terveysturvallisuuden rinnastaminen yllä mainittuihin olosuhteisiin tulee olla tarkkarajainen viranomaisille annettavien valtuuksien osalta. Lausunnolla oleva ehdotus ei tältä osin rajaa mm. rajoituksen kestoa. Ehdotuksesta myös puuttuu tieto siitä, miten operatiivisiin rajoituksiin päädytään. Alusliikenteen keskeyttämiseen tarvitaan tarkoin perusteltu päätös, joka perustuu julkisesti saatavilla oleviin asiakirjoihin. Lisäksi ehdotuksessa ei ole huomioitu, miten alusten pysäyttäminen vaikuttaa koko kuljetusketjun toimivuuteen, mukaan lukien satamissa tehtävät toiminnot.

Sekä alusliikenteen että lentoliikenteen kiellot ja/tai rajoitukset vaikuttavat merkittäväällä tavalla perustuslaillisiin oikeuksiin, erityisesti elinkeinonharjoittamisen vapauteen ja vapaaseen liikkuvuuteen. Keskuskauppakamari myös toteaa, että ehdotuksen perusteluissa ei ole tuotu esiin erilaisia vaihtoehtoisia malleja saavuttaa ehdotuk-sen tavoitteet ilman että puututaan perusoikeuksiin.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry: Matkailutoimialalla toimii yrityksiä, joiden toiminta perustuu vesillä liikkumiseen (esimerkiksi ravintolalaivat ja sisävesiristeilyt). Matkailuyrityksellä voi olla myös toimipaikka saa-ressa, jossa se tarjoaa kokous-, juhla- ja majoitustiloja asiakkailleen. Liikenne- ja viestintäviraston päätöksellä sulkea vesialue voitaisiin rajoittaa tai estää esimerkiksi näiden yritysten elinkeinotoiminta.

MaRa pitää erittäin ongelmallisena, että lakiehdotuksessa ei kuvata lainkaan missä tilanteissa liikkumisrajoitusta merkitsevä vesialueen kokonainen tai osittainen sulkeminen ja vesiliikenteen rajoittaminen katsottaisiin välttä-mättömäksi esimerkiksi koronaviruksen leviämisen ehkäisemiseksi. Lakiehdotuksessa esitetään viranomaiselle laajoja ja poikkeuksellisia toimivaltuuksia, mutta lakiehdotuksesta puuttuu kuvaus niistä tilanteista, joissa nämä toimenpiteet voisivat olla välttämättömiä, oikeasuhtaisia ja hyväksyttäviä.

Lakiehdotuksessa viranomaisten toimivaltuuksien käyttöä ei ole esitetty rajoitettavaksi niin, että edellytykseksi toimenpiteiden käytölle asetettaisiin se, että lievemmat ja liikkumisrajoitusta vähemmän haittaavat toimenpiteet katsottaisiin asiassa riittämättömiksi. Lakiehdotuksessa ei ole myöskään rajattu viranomaisen toimivaltaa rajoit-tuksen alueellisen kohdentamisen tai niiden ajallisen keston osalta.

MaRa katsoo, että viranomaiselle annettava oikeus keskeyttää tai rajoittaa vesiliikennettä vesialueella puuttuisi merkittäväällä tavalla liikkumisen vapauteen ja elinkeinonharjoittamiseen. Ehdotettua toimivaltuutta ei voi antaa viranomaiselle tavallisella lainsäädännöllä.

MaRa toteaa, että ilmatilan käytön rajoittamista tai kieltämistä koskevaa lakiehdotusta viranomaisen toimivaltuuksien laajentamisesta nykyisestä koskee samat ongelmat kuin mitä on todettu vesialueen käytön kieltämisen tai rajoittamisen osalta.

MaRa toteaa, että Suomi on kansainvälisessä saavutettavuudessa erilaisessa asemassa kuin muut Euroopan maat. Suomi on suhteessa muuhun Eurooppaan saari. Suomeen ei ole junayhteyksiä muualta Euroopasta eikä tieyhteyttä Venäjää, Pohjois-Ruotsia ja Norjaa lukuun ottamatta. Suomen kansainvälinen saavutettavuus matkustajaliikenteessä on pitkälti riippuvainen hyvistä lentoyhteyksistä. On tärkeää, että lentoyhteydet Suomeen saadaan nopeasti palautettua normaaliksi.

Suomen useisiin maihin kohdistamat matkustusrajoitukset ja matkailijan karanteenivaatimus saavuttaessa maasta, johon matkustusrajoitukset kohdistuvat, on pysäyttänyt Suomeen suuntautuvan liike- ja vapaa-ajan matkailun.

Koronapandemian ehkäisemisessä on elinkeinotoiminnan ja liikkumisvapauden rajoittamisen sijasta otettava käyttöön muita keinoja. Kansainvälisen matkailun avaamisessa tämä tarkoittaa, että matkailijoiden liikkumista koskevista rajoituksista siirrytään testaamismalliin.

Tartuntataudin leviämisen ehkäisemisessä elinkeinoelämän ja yhteiskunnan normaali toiminta edellyttää, että tartuntataudin leviämistä ehkäistään vain välttämättömillä, mutta ei ylimitoitetuilla toimenpiteillä. Matkailun avaaminen ja elpyminen Suomeen edellyttää oikealle tasolle asetettua riskiperusteista lähestymistapaa koronapandemian leviämisen ehkäisyyn.

MaRa pitää välttämättömänä, että Suomi siirtyy noudattamaan Euroopan komission 4.9.2020 julkaisemaan suositusluonnokseen pohjautuvaa ja Eurooppa-neuvoston tulevina viikkoina päättämää liikennevalomallia koskien maa- ja aluekohtaisia rajoituksia. Tämä malli luo yhteiset perusteet ja lähestymistavan matkustusrajoituksille ja testivaatimuksille. MaRa on hallituksen esityksestä (HE 137/2020) lausueessaan esittänyt mallin, millaiset testi-vaatimukset voitaisiin ottaa käyttöön korkeamman ilmaantuvuuden maasta matkustettaessa.

MaRa katsoo, että ehdotetut lentoliikenteeseen kohdistettavat rajoitukset eivät ole välttämättömiä eikä suhteellisuus- ja oikeasuhtaisuusperiaatteen mukaisia. Rajat ylittävässä matkustamisessa riskejä voidaan ehkäistä riittäväällä tavalla matkustajien testaamisella (lähtömaan testi tai saapumismaan testi) heidän saapuessaan korkeamman ilmaantuvuuden maasta. Lentoliikennettä harjoittavan yhtiön kuten Finnairin elinkeinovapautteen puuttuvat ehdotetut toimet ja rajoitukset eivät ole välttämättömiä tai tarpeellisia.

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry: SKAL katsoo, että vaikka varsinaisia säädösmuutoksia ei esitettäisiin, liikenne- ja viestintäministeriön on syytä jo tässä vaiheessa varautua uudelleen joustojen käyttöönottoon Covid-19-tartuntatauti-epidemian toisen aallon ja muiden vakavien normaaliolojen häiriötilanteiden hoitamiseksi myös tieliikenteessä.

Suomen Satamaliitto ry: Perusteluista ja säädösteksteistä puuttuu täsmällinen tieto rajoituksiin johtavasta päätöksenteon polusta: siitä minkä terveysturvallisuuden liittyvän tilannearvion perusteella Liikenne- ja viestintävirasto toimii.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan aluksia ei voi määrätä karanteeniin, ainoastaan niillä mukana olevia henkilöitä. Päätöksen henkilön karanteenista tai eristämisestä voi tehdä ainoastaan kunnan tai sairaanhoitopiirin virkasuhteinen tartuntataudeista vastaava lääkäri.

Katsomme, että alusliikenteen keskeyttämisen kaltainen painava päätös on tehtävä julkisin epidemiologisista perusteista, jotka esim. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toteaa ja jotka Liikenne- ja viestintävirasto panee toimeen.

Yksittäistä alusta koskeva perusteltu määräys on mahdollista katsoa luonteeltaan satamalle tiedoksi annettavaksi, mutta sekä 17 a §:ssä (623/2005) että 100 §:ssä (782/2019) esityksen muotoilut antavat oikeuden keskeyttää alusliikenne satamaan ilman mitään laissa ilmaistua määräaika. Tämä vastaa käsitteenä sataman sulkemista, joka on toimenpiteenä katsottu niin dramaattiseksi yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta, että siitä päättäminen on annettu vain korkeimmalle poliittiselle tasolle, valtioneuvoston istunnolle.

Katsomme, että hallituksen esityksen luonnoksesta puuttuu arviointi siinä esitettyjen muutosten suhteesta perustuslaissa turvattuun elinkeinon harjoittamiseen, johon alusliikenteen keskeyttäminen vaikuttaisi, ja edellytämme luonnoksen palauttamista valmisteluun. Arviointi sisältäisi tällöin myös vaihtoehtojen keinojen arvioinnin terveysturvallisuuden suojelemiseksi. Katsomme huolellisen arvioinnin välttämättömäksi jo senkin vuoksi, että normaaliolojen lainsäädännön puitteissa toimessa toiminnanharjoittajilla itsellään on vastuu toiminnan jatkuvuuden hallinnasta.

Nykyisen sääntelyn puitteissa VTS-palveluntarjoajalla (623/2005, 17 §) ja vesiliikennettä valvovalla henkilöllä (782/2019, 19 §) on oikeus päättää yhden vuorokauden pituisesta liikenteen/aluksen rajoituksesta, ja Liikenne- ja viestintäviraston on päätettävä ilman aiheutonta viivytystä toimenpiteen jatkamisesta tai keskeyttämisestä. Katsomme, että Liikenne- ja viestintäviraston antamille päätöksille on määriteltävä maksimiaika, jonka rajoitukset voivat olla kerrallaan voimassa ilman uudelleentarkastelua, sillä rajoitukset vaikuttavat myös koko sataman toimintaan: alusten sijoitteluun, tavarankäsittelyyn ja/tai matkustajaliikenteeseen. Katsomme myös, että on myös syytä arvioida uudelleen, kohdennettaisiinko toimia samalla painoarvolla rahti- ja henkilöliikenteeseen.

Satamatoiminnan näkökulmasta kaikki muutokset ennakoituun liikenteeseen on valmisteltava päätöksen vaikutuspiiriin tulevan/tulevien satamien kanssa ennakolta satamatoimintojen järjestelyjä varten. Päätökset vaikuttavat myös logistiikkaan ja sitä kautta yritysten toimintaan.

Terveysturvallisuuteen liittyvästä uhkasta riippuen sataman toiminnalle koituu erilaisia poikkeustilanteen edellyttämiä toiminnallisia muutoksia ja rajoitteita. Äärimmäisenä vaihtoehtona on alusliikenteen keskeyttäminen alueella. Se estäisi sataman normaalin toiminnan jatkamisen ja aiheuttaisi vakavia taloudellisia seurauksia satamatoimintoja harjoittaville yrityksille. Hallituksen esityksen vaikutusten arviointia koskevaan osaan tulee lisätä näiden kustannusten arviointi sekä lakiteksteihin korvauksia koskevat lisäykset.

Edellä esiin tuotu huomioiden katsomme, että Suomen Satamaliitto ry ei voi puoltaa lakimuutosluonnoksia nyky muodossa ja esitämme niiden jatkovalmistelua.

Suomen Varustamot ry: Suomen Varustamot ry (SV ry) pitää hyvänä sitä, että lainsäädäntöä kehitetään Covid-19 pandemian aikana kertyneiden kokemusten perusteella. Suomen ulkomaankauppa ja huoltovarmuus kuitenkin nojaavat toimiviin ja luotettaviin merikuljetuksiin. SV ry pitää erittäin tärkeänä, että lainsäädännössä annetut toimivaltuudet kieltää, rajoittaa tai muuten puuttua alusliikenteen kulkuun terveysturvallisuuden perusteella, ovat täsmällisiä ja rajattuja vain siihen laajuuteen, joka on taustalla olevien tavoitteiden kannalta välttämätöntä.

Suomen Varustamot ry (SV ry) pitää alusliikennepalvelulain muutosesitysten perusteluita suppeana eikä niistä ilmene selkeästi taustalla olevat tavoitteet.

Aluksen terveysturvallisuutta ei edistä se, että alus määrätään ankkuriin odottamaan satamaan pääsyä tilanteessa, jossa aluksen henkilökunta tai matkustajat ovat altistuneet tai sairastuneet. Aluksen tulee saada saapua satamaan, jossa tilanne voidaan terveysviranomaisten kanssa yhdessä hoitaa asianmukaisesti. Näin pystytään säilyttämään mahdollisimman häiriötön liikenteen jatkuminen ja ennen kaikkea varmistaa aluksen miehistön ja matkustajien terveydenhoito. Viranomaisen velvollisuutena on varautua siihen, että sillä on riittävät valmiudet ottaa aluksia vastaan myös normaaliolojen häiriötilanteissa. Aluksien kulun estämisellä ei tule pelata aikaa viranomaisten maissa tapahtuville valmisteluille.

Lakimuutos tuo vastaavan toimivallan myös alusten lähtöön liittyen. SV ry pitää hankalasti ymmärrettävänä toimenpiteenä sitä, että aluksen lähtö ankkurista tai satamasta kiellettäisiin muutoin kuin olemassa olevien turvallisuusstandardien tai pakotelainsäädännön perusteella.

Lisäksi Suomen Varustamot ry haluaa nostaa esiin sen, että edellä mainituista toimenpiteistä aiheutuisi huomattavia taloudellisia menetyksiä ja toiminnallisia vaikeuksia rahti- ja matkustajaliikenteen kuljetuspalveluntarjoajille. Pykälien perusteella tehdystä liikenteen rajoittamisesta tai kielloista aiheutuneet taloudelliset menetykset tulisi korvata kuljetuspalveluntarjoajille.

SV ry on huolestunut siitä, että muutosehdotusten yhteydessä ei ole huomioitu riittävästi sitä, miten VTS-palveluntarjoaja tiedottaisi kuljetuspalveluntarjoajia terveysturvallisuuden perusteella tehdyistä rajoituksista tai kielloista. Mahdollisimman ennakoivasti, jo ennen päätöksiä tehty tiedottaminen on kriittistä.

SV ry pyytää huomioimaan sen, että muutos antaisi myös VTS-palveluntarjoajalle toimivallan tehdä omasta aloitteestaan edellä mainittuja rajoitustoimenpiteitä terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi. SV ry pitää tätä ylimoitettuna eikä kannata tämän luonteisen toimivallan antamista VTS-palveluntarjoajalle.

SV ry:n ymmärtää, että vesiliikennelain muutoksilla halutaan antaa toimivalta rajoittaa vesialueiden liikennettä tilanteissa, joissa esimerkiksi ko. vesialueeseen linkittyvällä maa-alueella on tehty väliaikaisia rajoituksia tai kieltoja. Kieltojen ja rajoitusten kielteiset vaikutukset rahti- ja matkustajaliikenteen palveluntarjoajille ovat samat kuin alusliikennepalvelulain nojalla tehdyissä toimenpiteissä.

Vesiliikennelain muutosten osalta SV ry haluaa korostaa sitä, että mahdollisten vesialueiden sulkeminen ei saisi estää ammattimerenkulun liikennöintiä alueella eli alusten tulisi olla mahdollista liikennöidä alueen läpi normaaliin tapaan. Myös luotsauspalveluita tulisi olla saatavilla luotsattaviksi nimetyillä väylillä.

SV ry pitää luotsauslain ehdotettua uutta 21 §:n 5 momenttia kannatettavana. Ehdotetulla muutoksella parannetaan merikuljetusten jatkuvuuden ja Suomen huoltovarmuuden ylläpitämistä. Uusi momentti helpottaa niiden henkilöiden tilannetta, joiden luotsauksen henkilölupa vanhenisi, koska häiriötilanne estää tai vaikeuttaa lupien uudistamista.

Traffic Management Finland Oy: Traffic Management Finland Oy:llä ei ole erityistä lausuttavaa ehdotuksen asialliseen sisältöön.

Teknisenä yksityiskohtana Traffic Management Finland Oy kiinnittää huomioita luvun 5 otsikkoon: VTS-viranomaisen toimivalta ja velvollisuudet. Nykyisessä muodossaan alusliikennepalvelulaki ei sisällä VTS-viranomaisen määritelmää, vaan 5 luku koskee yhtäältä VTS-palveluntarjoajan ja toisaalta Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltuuksia ja velvollisuuksia. Alkuperäisessä muodossaan alusliikennepalvelulain (623/2005) mukaisena VTS-viranomaisena toimi Liikennevirasto.

SÄÄDÖSMUUTOSEHDOTUKSET

Puolustusministeriö: Puolustusministeriö esittää, että vesiliikennelain 100 §:ään lisättäisiin vastaava poikkeus, kuin mitä voimassa olevan lain 101 § 3. momentissa on säädetty. Kyseisen säännöksen mukaan *Virka-, ensihoito- ja pelastustehtävien suorittamiseksi, Puolustusvoimien toiminnan varmistamiseksi sekä muusta vastaavasta syystä välttämätön vesikulkuneuvolla liikkuminen on sallittu kiellosta tai rajoituksesta huolimatta.* Vesiliikennelain 101 §:n oikeus poiketa kielloista ja rajoituksista ei nykyisen tulkinnan mukaan koske 100 § tarkoittamaa vesialueen tilapäistä sulkemista, vaan määrääjäksi tai toistaiseksi annettuja, usein vesiliikennemerkein merkittyjä kieltoja ja rajoituksia. Lisäys 100 §:ään selkeyttäisi oikeustilaa.

Voimassa olevan Vesiliikennelain 100 §:n tarkoittamaa tilapäistä sulkemista käytettiin syyskuussa 2020, kun Traficom sulki vesialueen, jossa Merivoimat suoritti Onnettomuustutkintakeskuksen virka-apupyynnön mukaista tehtävää M/S Amorellan karilleajon onnettomuustutkintaan liittyen. Tässä tapauksessa tilapäinen sulkeminen oli perusteltavissa onnettomuuteen liittyvällä tutkinnalla. Pykälässä 100 § mainittu ”muun vastaavan syyn johdosta” on kuitenkin sanamuotona epätasällinen.

Puolustusvoimien kannalta olisi perusteltua, että pykälään lisättäisiin mahdollisuus sulkea vesialue tilapäisesti *viranomaistoiminnan sitä edellyttäessä.* Nykymuotoisen vesiliikennelain 100 §:n pykälän tulkitseminen siten, että vesiliikenne keskeytetään tai rajoitetaan Puolustusvoimien toiminnasta johtuen (silloin kun AVL 26 § ei voida soveltaa), voi aiheuttaa haasteita. Merivoimissa on tällaisia kokemuksia esimerkiksi tilanteesta, jossa liikenne- ja viestintävirasto ei katsonut mahdolliseksi tilapäisesti sulkemaan vesialuetta NOCO-harjoituksen alusparaattia varten (Aurajokea ei oltu otettu harjoitusta varten PV:n tilapäiseen käyttöön). Alusliikennepalvelulain 17 § on vain osittainen ratkaisu edellä mainittuun ongelmaan, koska sen nojalla tehty päätös sulkea vesialue ei koska kaikkia aluksia, esimerkiksi alle 45 metriä pitkät huvialusten ollessa rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Elinkeinoelämän keskusliitto ry: Lakiehdotuksissa 1 ja 2 viitataan rajoittamiseen ”terveysturvallisuuden” vuoksi. Lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa ei kuitenkaan määritellä tätä määritelmää muuten kuin 2. lakiehdotuksen osalta. Lisäksi 5. lakiehdotuksessa taas käytetään rajoittamisperusteena fraasia ”terveyden turvaamiseksi”. EK pitää välttämättömänä, että lakien sujuvan soveltamisen turvaamiseksi lakiehdotuksiin lisättäisiin

näitä fraaseja koskevat määritelmät pykälätasolle, joita voitaisiin täsmentää perusteluissa. Esitetyn kaltaisten perusoikeuksia mahdollisesti rajoittavien pykälien tulisi olla ymmärrettävissä pykälien lukemisella. Se, että yhden lakiehdotuksen osalta määritellään tarkemmin, mitä määritelmällä tarkoitetaan ja muiden osalta ei, jättää epäselvyyden, miten muiden lakiehdotusten kohdalla määritelmiä tulisi tulkita.

EK pitää ongelmallisena, että 4. lakiehdotuksen 21 §:ään ja 5. lakiehdotuksen 100 §:ään esitetään toimivaltaa-perustetta toimia eri tavalla "yhteiskunnan poikkeuksellisen tilanteen johdosta". EK pitää ongelmallisena, että tätä fraasia ei määritellä pykälätasolla eikä lakiehdotuksen perusteluissa. "Yhteiskunnan poikkeuksellinen tilanne" ei fraasina saa sisältöä mistään normaaliolojen lainsäädännöstä, minkä vuoksi analoginen tulkintakaan ei ole mahdollista. EK pitää erityisesti ongelmallisena, että liikkumisvapauden ja elinkeinovapauden rajoittaminen vesiliikennelain 100 §:n perusteella voisi perustua tällaiseen määritelmään, jonka sisältö on jätetty täysin avoimeksi. EK pitää välttämättömänä, että kyseinen määre joko poistetaan lakiehdotuksesta tai sen sisältö määritellään pykälätasolla ja tarvittaessa täsmennetään perusteluissa.

Kolmannen lakiehdotuksen 126 a §:n 4. momentissa esitetään tarkkarajaista ajallista rajoituksen kestoa koskevaa säännöstä, jonka mukaan 14 vuorokaudeksi rajoitus voi olla liikenne- ja viestintäviraston tekemä ja sen ylittävän keston päätöksen tulee tapahtua valtioneuvostossa. Sen sijaan vesiliikennelain 100 §:ssä eikä pykäläehdotusta koskevissa perusteluissa sen sijaan ei esitettäisi mitään ajallista kestoa rajoitukselle. Lähtökohtaisesti kaikki päätösperusteiset perusoikeuksien rajoittamiset ovat olleet nykyisessä lainsäädännössä sidottuja määräaikaan. EK pitää välttämättömänä, että pykälään lisätään rajoitukselle maksimikesto. Mikäli rajoituksen peruste on vielä olemassa ensimmäisen määräajan päätyttyä, voisi sitä sen päätyttyä jatkaa erillisellä päätöksellä. EK pitää tärkeänä, ettei perusoikeuksia voida rajoittaa muuten kuin rajoitetulla kestolla.

Vesiliikennelain 100 §:n 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset siitä, että vesialueen käytön rajoituksia koskevat päätökset voivat koskea alueen kaikkea liikennettä tai vain osaa liikenteestä. EK esittää lisättäväksi momenttiin säännöstä siitä, että rajoittamista koskevassa harkinnassa tulee arvioida viran puolesta rajoituksen alueellista kohdentamista ja ajallista kestoa. Lisäyksessä tulisi määritellä, että rajoituksen alueellinen ja ajallinen kesto tulee kohdentaa vain välttämättömään rajoitukseen. EK katsoo, että esimerkiksi satamaan saapuvan vesialukseen voi olla perusteltua kohdistaa viranomaistoimia koronaviruksen leviämisen ehkäisemiseksi, jos on tiedossa, että vesialuksella on iso määrä koronaviruksen tartunnan saaneita. Tältä osin lakiehdotuksen 100 §:n muutosesitys on perusteltu. EK pitää välttämättömänä arvioida uudelleen, onko vesialueen sulkeminen kokonaan muuten kuin aivan lyhytaikaisesti perusteltua.

+++