

Lausunto

12.10.2020

VN/15957/2020  
VN/15957/2020-OM-35

Liikenne- ja viestintäministeriö

**Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön tehtäviksi muutoksiksi**

Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi viittä merenkulun ja ilmailun lakia. Esitysluonnos liittyy perustelujensa mukaan varautumiseen Covid-19-tartuntatautiepidemian toiseen aaltoon ja muihin vakaviin normaaliolojen häiriötilanteisiin tavallisessa lainsäädännössä siten, että valmiuslain säännöksiä käyttöönottoa ei tarvittaisi. Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltaa lisättäisiin muun muassa siten, että se voisi kieltää ja rajoittaa ilmatilan käyttöä, puuttua lentoliikenteen liikenneoikeuksiin, estää vesikulkuneuvon matkan tai sulkea vesialueen väliaikaisesti terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi.

**Yleistä**

Perustuslakivaliokunta on poikkeusolojen aikana korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (PeVM 17/2020 vp, s. 4, PeVM 9/2020 vp, s. 3, ks. myös PeVL 14/2020 vp). Edelleen valiokunta on erikseen todennut, että erityisesti epidemiatilanteen pitkittyessä tulee ryhtyä normaaliolojen lainsäädännön mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin. Pysyviä muutoksia on kuitenkin perusteltua säätää normaalioloissa huolellisen valmistelun jälkeen (PeVL 14/2020 vp, s. 2, ks. myös PeVM 11/2020 vp, s. 6).

Esitysluonnoksessa ehdotetaan Liikenne- ja viestintävirastolle (LVV) pysyviä ja uusia terveysturvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä toimivaltuuksia. Esitysluonnos on osa toimenpidepakettia, jolla pyritään siihen, että tavanomaiseen lainsäädäntöön sisältyisi Covid19-epidemian taltuttamiseksi tarvittavat toimivaltuudet, jolloin ei olisi tarvetta turvautua valmiuslaissa säädettyihin tai perustuslain 23 §:n nojalla säädettäviin poikkeuksellisiin valtuuksiin. Tätä pyrkimystä voidaan sinänsä pitää oikeana. Ehdotettu sääntely menee kuitenkin pidemmälle, sillä sitä ei sidottaisi pelkästään käynnissä olevaan Covid-19-epidemiaan, vaan mahdollisiin muihin terveysuhkiin.

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 pysyväisluonteisiksi ja nimenomaisesti tartuntatautien torjuntaan tarkoitetut rajoitustoimivaltuudet, joiden käyttö edellyttää myös

| Postiosoite<br>Postadress<br>Postal Address<br>Oikeusministeriö | Käyntiosoite<br>Besöksadress<br>Office | Puhelin<br>Telefon<br>Telephone | Faksi<br>Fax<br>Fax              | s-posti, internet<br>e-post, internet<br>e-mail, internet |
|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| PL 25<br>00023 Valtioneuvosto                                   | Eteläesplanadi 10<br>Helsinki          | 0295 16001<br>+358 295 16001    | 09 1606 7730<br>+358 9 1606 7730 | oikeusministerio@om.fi<br>oikeusministerio.fi             |

THL:n asiantuntemusta, olisi asianmukaisinta keskittää tartuntatautilakiin sekä valmistella kiinteässä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Valmistelussa olevassa hallituksen esityksessä laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä poliisilain 2 luvun 9 §:n väliaikaisesta muuttamisesta on väliaikaisten muutosten lisäksi kyse vastaavanlaisesta normaaliolojen lainsäädännön kehittämisestä siten, ettei häiriötilanteissa tarvitse ottaa käyttöön valmiuslakia.

Perusteluissa on myös viitattu rataliikennelain ja liikenteen palveluista annetun lain muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 113/2020 vp), joka on annettu eduskunnalle 27.8.2020. Tämäkin esitys sisältää varautumista koskevia säännöksiä. Raideliikennelain 180 §:ään lisättäisiin LVV:lle toimivalta pysäyttää raideliikenne tai rajoittaa sitä vakavassa normaaliolojen häiriötilanteessa tai jos raideliikennejärjestelmän turvallisuus, ihmisen henki taikka terveys on uhattuna. Esitysluonnoksesta ei ole pyydetty lausuntoa oikeusministeriöltä.

### **Säätelyn suhde perustuslakiin**

Esityksen tavoitteena on, että toimivaltaisella viranomaisella olisi käytettävissään monipuolinen keinovalikoima toimenpiteitä Covid-19-tartuntatautiepidemian mahdollisen toisen aallon ja muiden vakavien normaaliolojen häiriötilanteiden hoitamiseksi ilman valmiuslain käyttöönottoa.

Nykyisin liikenteen turvallisuudesta vastaavan Liikenne- ja viestintäviraston (LVV) toimivaltaa laajennettaisiin useassa säädöksessä myös terveysturvallisuuden ylläpitämiseen. LVV voisi ehdotuksen mukaan terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi päättää vesialueen tai väylän sulkemisesta, aluksen siirtämisestä tai nopeusrajoituksista vesialueella. Edelleen sillä olisi terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi oikeus kieltää alusta saapumasta tai lähtemästä satamasta. (1. LE, alusliikennepalvelulaki). LVV voisi terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömästä syystä rajoittaa tai kieltää ilmailun tietyllä alueella enintään neljän viikon ajaksi tai tätä pidemmäksi ajaksi, kun rajoitus on välttämätön ihmisten hengen ja terveyden turvallisuutta rajoittavan tai vaarantavan seikan vuoksi (2. LE, ilmailulaki). Kun tartuntatautilaissa tarkoitetun poikkeuksellisen epidemian leviämisen rajoittamiseksi on ennakoimattomista ja väistämättömistä olosuhteista tarpeen, LVV voisi enintään 14 päivän ajaksi kieltää, rajoittaa tai asettaa ehtoja lentoliikenteen reiteille, joiden lähtö- tai saapumispaikka on Suomessa. Edelleen LVV voisi päättää vesiliikenteen keskeyttämisestä tai rajoittamisesta, jos tämä on välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden turvaamiseksi tai yhteiskunnan poikkeuksellisen tilanteen johdosta (5. LE, vesiliikennelaki).

Kuten edellä selostetun perusteella ilmenee, ehdotus on merkityksellinen usean perusoikeuden, erityisesti liikkumisvapauden, kannalta.

### Liikkumisvapaus

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan jokaisella, joka on laillisesti jonkin valtion alueella, on oikeus liikkumisvapauteen tällä alueella ja vapaus valita asuinpaikkansa. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella.

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVL 11/2020 vp todennut, että sen mielestä oikeus liikkua vapaasti paikasta toiseen on ihmisyksilön 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 sulku) liikkumisvapauteen erittäin olennaisena puuttumisena perusoikeuksiin.

Valiokunta on edelleen painottanut, että syvällekäyvää puuttumista perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen merkitsevä rajoitus voidaan perustaa vain täsmällisellä ja tarkkarajaisella säätelyllä 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 näyttäätyy ongelmallisena perustuslain 9 §:n liikkumisvapausääntelyn kannalta.

### Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset

Ehdotus on monilta osin merkityksellinen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Ehdotukset merkitsisivät edellä mainituin tavoin erityisesti perus- ja ihmisoikeutena turvattun liikkumisvapauden rajoittamista. Ehdotetun sääntelyn voidaan arvioida rajoittavan myös muita perusoikeuksia, kuten perhe-elämän suoja (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 ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta. Jos nämä edellytykset eivät sääntelyssä täyty, ehdotettua lakia ei voida säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

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.

### *Sääntelyn hyväksyttävyys*

Ehdotetut uudet liikkumisvapautta rajoittavat toimivaltuudet on kytketty terveysturvallisuuden ylläpitämiseen. Luonnos sisältää viisi lakiehdotusta, joissa osassa kytketään pykälätasolla toimivaltuuksien käyttö joko ”terveysturvallisuuden ylläpitämiseen”, toisissa ”ihmisten hengen ja terveyden turvaamiseen” tai ”yhteiskunnan poikkeukselliseen tilanteeseen”. Liikenteen palveluita koskevassa lakiehdotuksessa viitattaisiin puolestaan tartuntatautilaissa tarkoitetun poikkeuksellisen epidemian leviämiseen.

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 terveysvaikutuksia omaavilta uhilta, jotka kohdistuvat ihmisten henkeen ja terveyteen.

Koska luonnoksessa ei ole asianmukaisesti 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. LVV 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.

### *Välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus*

Koska sääntelyn hyväksyttävyyttä ei esityksessä 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 tarkoitukseensa 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. LVV 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 edellytettävät välttämättömyyden ja tehokkuuden vaatimukset. Esitysluonnosta on välttämätöntä täsmentää jatkovalmistelussa.

Yhteenvedon voidaan todeta, että ehdotettujen toimenpiteiden hyväksyttävyyttä, tehokkuutta, välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta 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.

### **Toimivaltainen viranomainen**

Kuten luonnoksesta 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 terveysturvallinen arvioisi terveysturvallisuutta ja sen edellyttämiä toimenpiteitä sekä ryhtyisi terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi tietyt perusoikeuksia merkittävälläkin tavalla rajoitaviin toimenpiteisiin.

Luonnoksen perusteella LVV itsenäisesti arvioisi, millaiset toimenpiteet, kuinka laajalti ja kuinka pitkäksi ajaksi olisivat tarpeen terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi. LVV:n olisi ilmailulain ja liikennepalvelulain nojalla varattava ”asianomaisille viranomaisille” tilaisuus tulla kuulluksi ennen päätöstä.

Oikeusministeriö suhtautuu erittäin varauksellisesti siihen, että LVV 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 jatkoyöstää näiltä osin. Kyse olisi normaaliolojen lainsäädännöstä, joka kuitenkin mahdollistaisi jopa poikkeusoloja väljemmän menettelyn tältä osin (vrt. valmiuslaki ja Uudenmaan sulkua).

Oikeusministeriö toteaa, että terveysturvallisuuden ja sen edellyttämien välttämättömien toimenpiteiden arvioiminen sekä toimivaltaisten viranomaisten määrittelyminen 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 tarkoitetut ja nimenomaisesti tartuntatautien torjuntaan tarkoitetut rajoitustoimivaltuudet, joiden käyttö edellyttää Terveyden- 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.

### **Ahvenanmaa**

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

### **LAKIEHDOTUKSIA KOSKEVAT TARKEMMAT KOMMENTIT**

Seuraavassa eräitä yksityiskohtaisempia huomioita, joita edellä olevissa kaikkia lakiehdotuksia koskeissa kommentteissa ei ole todettu.

#### **Alusliikennepalvelulaki**

Alusliikennepalvelulakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että LVV voisi myös terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi päättää esimerkiksi vesialueen tai väylän sulkemisesta tai nopeusrajoituksista. Lain 17 a §:ään lisättäisiin LVV:lle toimivalta kieltää terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi alusta muun muassa saapumasta VTS-alueelle tai poistumasta VTS-alueelta tai tulemasta satamaan. Rajauksen kestosta tai laajuudesta ei säädettäisi tarkemmin.

Kuten lausunnossa edellä on todettu, ehdotus ei vaikuta täyttävän välttämättömyyden, hyväksyttävyyden, tehokkuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksia. Rajoitusten suhde perustuslain 9 §:ään näyttäytyy myös ongelmallisena eikä niitä ole perusteltu. Sääntämisperusteluissa on tunnistettu, että ehdotetut säännökset rajoittavat myös elinkeinonvapautta, mutta todettu, että ”tämän elinkeinonvapauden rajoituksen nähdään kuitenkin olevan perusteltu tilanteessa, jossa se on välttämätön esimerkiksi vakavan, ihmisten henkeä ja terveyttä uhkaavan tartuntatautiepidemian leviämisen estämiseksi. - - Harkitessaan rajoituksen laajuutta Liikenne- ja viestintäviraston olisi varmistuttava rajoituksen oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä.” Oikeusministeriö muistuttaa, että sääntelyn on oltava asianmukaista, eikä toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä voi jättää lain soveltamisessa arvioitavaksi, vaan ne tulee varmistaa säännösperusteisesti.

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 LVV arvioi asianmukaiset keinot terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi ja että on olemassa tilanne, että terveysturvallisuus vaarantuu?

Edelleen VTS-palveluntarjoajalle lisättäisiin toimivaltuuksiin tehdä sen omasta aloitteesta 1 momentissa mainitun päätöksen toimintakäsikirjassa olevien LVV:n 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 § kannalta ja sitä, onko toimintakäsikirjassa mahdollista määritellä tällaisia poikkeuksellisia tilanteita siten, että perusoikeudet eivät vaarannu.

#### **Ilmailulaki**

Ilmailulakiin ehdotetaan LVV:lle toimivaltaa myös terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi rajoittaa tai kieltää ilmailu

tietyllä alueella enintään neljän viikon ajaksi välttämättömästä syystä. LVV voisi rajoittaa tai kieltää ilmailun tätä pidemmäksi ajaksi, kun rajoitus on välttämätön ihmisten hengen ja terveyden turvallisuutta rajoittavan tai vaarantavan seikan vuoksi. LVV varaisi asianomaisille viranomaisille tilaisuuden tulla kuulluksi tätä ennen. Lisäksi ilmatilan hallintayksikön tulisi rajoittaa tai kieltää ilmailua tietyllä alueella THL:n esityksestä, jos se on välttämätöntä terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Tällaisten rajoitusten suhde terveysturvallisuuden ylläpitämiseen sekä sääntelyn välttämättömyys, tehokkuus, oikeasuhtaisuus sekä harkintavallan laajuus jäävät epäselviksi. Myös ehdotuksen suhde voimassaolevaan 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.

### **Laki liikenteen palveluista**

Liikennepalvelulakiin ehdotettavassa 126 a §:ssä säädettäisiin LVV:n toimivallasta kieltää, rajoittaa tai asettaa ehtoja lentoliikenteen harjoittamiselle reiteillä, joiden lähtö- tai päätepiste on Suomessa, poikkeuksellisen epidemian leviämisen rajoittamiseksi enintään 14 päiväksi. Tämän jälkeen toimivalta olisi valtioneuvostolla.

Ehdotetun sääntelyn perusteella on täysin avointa, millaisista kielloista, ehdoista ja rajoituksista on kyse, minkä vuoksi sääntelyn ei voida katsoa täyttävän perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä. Toimivalta näyttäytyy 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 tarpeen ennakoimattomista ja väistämättömistä olosuhteista johtuen poikkeuksellisen epidemian leviämisen estämiseksi.

LVV arvioisi sen, mitkä toimenpiteet tarpeen epidemian leviämisen estämiseksi. Esityksestä ei ilmene, onko LVV:llä tällaista asiantuntemusta. Vesiliikenne olisi mahdollista rajoittaa luonnoksen perusteella määräämättömäksi ajaksi LVV:n päätöksellä, mutta lentoliikenneoikeuksien osalta päätöksen tekee valtioneuvosto seuraavaksi 14 päiväksi. Luonnos kaipaa näiltäkin osin työstämistä.

Ehdotuksen suhde tartuntatautilakiin ehdotettavaan väliaikaiseen muutokseen on epäselvä (LVV:n 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 avoimuusperiaatteiden 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.

Niin ikään 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 perusteluissa.

### **Luotsauslaki ja henkilöluvat**

Luotsauslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että LVV voisi antaa määräyksen siitä, että terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi tai yhteiskunnan poikkeuksellisen tilanteen vuoksi todistusta koeluotsauksesta ei vaadittaisi myönnettäessä luotsin ohjauskirjoja tai linjaluotsikirjoja. Voimassaolevien mainittujen pätevyyskysymysten voimassaoloa voitaisiin myös pidentää. LVV:n määräys poikkeuksista ja voimassaoloaikojen pidennyksistä voisi olla voimassa vain välttämättömän ajan, kuitenkin enintään kuusi kuukautta. Perusteluiden mukaan ehdotettu toimivalta on tarpeen, jotta terveysturvallisuuden ylläpitämiseen tähtäävien toimenpiteiden aikana taikka muissa yhteiskunnan poikkeuksellisissa tilanteissa voidaan jatkossa reagoida nopeasti sen varmistamiseksi, että luotsit voivat toimia työssään ja luotsaustoiminta jatkua keskeytyksettömänä.

Perusteluissa on todettu, että määräaikaisella lailla 404/2020 (HE 62/2020 vp) muutettiin luotsauslain henkilölupia koskevia säännöksiä väliaikaisesti, ja nyt vastaavia määräaikaisia säännöksiä ehdotetaan pysyviksi. Kuten edellä lausunnossa on todettu, tällaiset pysyvät muutokset on valmisteltava erityisen huolella. Asianmukaisena ei voida pitää väliaikaisten muutosten omaksumista tavanomaiseen lainsäädäntöön sellaisenaan.

LVV:n 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 tällaista poikkeamista voidaan perustella terveysturvallisuudella.

Säättämisyjärjestysperusteluissa ehdotusta on arvioitu yhdenvertaisuuden näkökulmasta ja arvioitu, että ehdotetuilla säännöksillä ei puututa luotsauksen henkilölupien haltijoiden ja hakijoiden yhdenvertaisuuteen. Vaikuttaa siltä, että ehdotusta on virheellisesti arvioitu perustuslain 6 §:n kannalta. Säättämisyjärjestysperusteluja 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.

### **Vesiliikennelaki**

Voimassa oleva vesiliikennelain 100 § mahdollistaa LVV:n päätöksellä keskeytettäväksi tai rajoitettavaksi väliaikaisesti vesiliikenteen onnettomuuden tai muun vastaavan syyn johdosta. Toimivalta kohdistuu selkeästi alueellisesti rajattuihin sekä melko lyhytkestoisiin vesiliikenteen rajoittamisiin, koska ne liittyvät onnettomuuksiin tai muihin vastaaviin syihin. Luonnoksessa toimivaltaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että LVV 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 LVV:n päätöksellä voitaisiin tukea tiettyä paikkakuntaa koskevia rajoitustoimia, jotka ovat tarpeen ehkäistäessä ihmishengen turvallisuudelle aiheutuvia vaaratilanteita. Edelleen säättämisyjärjestysperusteluissa 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? Kuten lausunnossa edellä on todettu, ehdotus ei vaikuta täyttävän välttämättömyyden, hyväksyttävyyden, tehokkuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksia. Rajoitusten suhde perustuslain 9 §:ään näyttäytyy myös ongelmallisena eikä niitä ole perusteltu.

### **Säättämisyjärjestysperusteluiden kirjoittamisesta**

Kuten lausunnossa on kuvattu, ehdotettuja uusia toimivaltuuksia on pidettävä perusoikeuksien kannalta merkittävänä, minkä vuoksi säättämisyjärjestysperustelujen asianmukaisen kirjoittamisen tarve korostuu.

Hallituksen esitysten laatimisohejeissa 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 tulkinnanvaraisilta 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, että pelkästään todetaan säännösehdoitusten täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevät vaatimukset.

Säättämisyjärjestysperustelut 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 säätämisyjärjestysperustelut ovat pituudestaan huolimatta puutteelliset eikä niitä ole käytännössä kytketty ehdotuksiin tarpeeksi tarkkaan. Tämä on osaltaan vaikeuttanut merkittävästi esitysluonnoksen arviointia.

osastopäällikkö

Johanna Suurpää

lainsäädäntöneuvos

Heini Färkkilä

Vastaanottajat