

Lausunto

09.10.2020

Asia: VN/15957/2020

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön tehtäviksi muutoksiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset kommentit hallituksen esityksestä**

Lausunto luonnoksesta esitykseksi eduskunnalle liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön tehtäviksi muutoksiksi

Elinkeinoelämän keskusliitto ry (EK) kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöntehtäviksi muutoksiksi. Lausuntonaan EK esittää asiasta seuraavaa.

#### 1. Yleistä

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 pidempikestoisista 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 arvioitaisiin 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.

## Lakiehdotukset

### 2. Lakiehdotusten määritelmien epätarkkuudesta

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

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 toimivaltaaperustetta 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.

### 3. Rajoitusten kohdentaminen tarkkarajaisesti vain välttämättömään

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 lievemät 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 elinkeinovapautta. Tästä syystä lentoliikenteen kieltäminen ja rajoittaminen ovat periaatteellisesti merkittäviä ja ankaria toimenpiteitä, joiden tulisi olla käytössä vasta viimesijaisesti. Tartuntataudin leviämisen ehkäisemisessä elinkeinoelämän 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 testaamista koskevat toimenpiteet, joita on esitetty esityksessä HE 137/2020 vp eivät ole riittäviä.

Kolmannen lakiehdotuksen 126 a §:n 4. momentissa esitetään tarkkarajaista ajallista rajoituksen kestoja 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 kestoja 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 kestoja. 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.

#### 4. Lääketieteellisen selvityksen merkitys rajoituspäätöksien tekemisessä

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

#### 5. Päätöksistä tiedottaminen

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

#### 6. Muutoksenhakuoikeus

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

Kunnioittavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Lainsäädäntö ja hallinto

Tommi Toivola

Johtaja

Koskentausta Lauri

Elinkeinoelämän keskusliitto EK - Lainsäädäntö ja hallinto, Koskentausta  
Lauri