

Asia: VN/19859/2020

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (todistus negatiivisesta testituloksesta)

Lausunnonantajan lausunto

Yleishuomiot hallituksen esityksestä?

Liikenne- ja viestintäministeriön 7.9.2020 käynnistämällä lausuntokierroksella lausunnot on pyydetty antamaan vastaamalla Lausuntopalvelussa julkaistuun lausuntopyyntöön ja siinä esitettyihin kysymyksiin. Valtioneuvoston oikeuskanslerilta ei ole nimenomaisesti pyydetty lausuntoa, mutta asian merkityksellisyyden vuoksi oikeuskansleri on päättänyt antaa kirjallisen lausunnon esitysluonnoksesta. Lausunnossa on otettu huomioon valtioneuvoston periaatepäätös 11.9.2020 hybridistrategian toteuttamisesta rajat ylittävässä liikenteessä ja matkustamisessa.

Yleishuomiot hallituksen esityksestä?

Esitysluonnoksessa ehdotettu ennakkotestausmenettely muodostaa keskeisen välineen siirryttäessä matkustuksen rajoituksiin ja valtioneuvoston tekemiin rajapäätöksiin perustuvasta toimintatavasta uudenlaiseen toimintamalliin rajat ylittävässä liikenteessä. Ehdotetulla ennakkotestausmenettelyllä pyritään toteuttamaan perustuslain 19 §:n 3 momenttiin perustuvaa julkisen vallan velvoitetta edistää väestön terveyttä sekä toteuttamaan muun muassa taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista tehdyn yleissopimuksen 12 artiklan määräyksiä oikeudesta terveyteen ja

sen suojeluun sekä viime kädessä suojataan yksilön oikeutta elämään perustuslain 7 §:n mukaisesti. Menettely luo myös nykyistä paremmat toimintaedellytykset matkailu- ja liikenne-elinkeinoille. Uusi toimintamalli mahdollistaa Schengenin säännöstöön perustuvasta sisärajavällynnästä luopumisen, mitä olen laillisuusvalvojana pitänyt tärkeänä rajasäännöstön asettaman määräajan umpeutuessa, ja samalla edelleen mahdollisimman tehokkaasti ja riskiperusteisesti kohdennetusti estää koronaviruksen leviämistä.

Esitysluonnoksen perusteluosuuksia on jatkovalmistelussa vielä tarpeen täydentää siten, että perusteluista hahmottuu selkeä kokonaiskuva ennakkotestaukseen perustuvasta toimintamallista. Nyt perustelut keskittyvät liiankin kapeasti kuvaamaan vain ehdotettuja säännöksiä testitodistuksen vaatimisesta ja esittämisestä. Perusteluissa olisi hyvä kuvata, millaisia terveystoimia kohdistetaan Suomen kansalaisiin ja Suomessa pysyvästi asuviin ulkomaalaisiin, jotka on vapautettu ennakkotestauksesta. Tämä on tärkeää todeta myös yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Lisäksi on

tarpeen selventää, miten toimitaan rajatarkastuksissa, jos vaadittu testitodistus puuttuu. Tällöin voi viime kädessä tulla kyseeseen Rajavartiolaitoksen tekemä päätös maahan pääsyn estämisestä tai käännättämisestä. Näiltä osin on tarpeen täydentää perusteluja myös voimassa olevan ja mahdollisesti muutettavan säännösperustan kuvauksella. Tämä on lisäksi tärkeää sen hahmottamiseksi, miten perustuslain näkökulmasta viranomaisille kuuluvaa julkista valtaa käytetään ja miten toisaalta nyt säädettäväksi ehdotetut liikenteenharjoittajan velvoitteet ja oikeudet sekä matkustajan velvoitteet suhtautuvat viranomaisten tehtäviin ja toimivaltuuksiin.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluja on myös tarpeen täydentää ja tarkistaa. Ennakkotestauksesta vapautettujen väestöryhmien, Suomen kansalaisten ja Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten, erityiskohtelu laissa on tarpeen perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta. Samoin erityiskohtelu on perusteltava unionin oikeuden kannalta ottaen huomioon sen, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 18 artiklan mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä perussopimusten soveltamisalalla. SEUT 21 ja 45 artiklassa määrätään unionin kansalaisten vapaasta liikkuvuudesta jäsenvaltioiden alueella. Samoin esityksessä ja säätämisyjärjestysperusteluissa on tarpeen tarkastella esitystä Euroopan unionin perusoikeusperuskirjan 21 artiklan 2 kohdan kaikenlaisen kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon sekä 45 artiklan unionin kansalaisen oikeuden oleskelu- ja liikkumisvapauteen kannalta. Lakiesitys kytkeytyy unionioikeuteen senkin vuoksi, että eri liikenteen palvelumuotojen

sääntely perustuu monelta osin EU-oikeuteen. Unionin oikeus sinänsä mahdollistaa vapaan liikkuvuuden rajoittamisen kansanterveysperusteella. Tällöin tulee kuitenkin noudattaa unionin oikeudessa sovellettavia unionin vapauksien ja oikeuksien yleisiä ja oikeuskohtaisia erityisiä rajoitusperusteita sekä ottaa huomioon unionin tuomioistuimen niitä koskeva tulkintakäytäntö sekä myös komission suositukset. Komissio on antanut useita suosituksia unionin sisäisten

matkustusrajoitusten asteittaisesta poistamisesta ja esityksessä onkin tarpeen kuvata, kuinka esitys ottaa nämä huomioon.

Säätämisyjärjestysperustelujen jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida myös virustestiä koskevan tiedon käsittely- ja

tallentamissäännökset EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kannalta. Nämä henkilötiedot ovat terveyttä koskevia tietoina tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoittamia erityisiä henkilötietoja. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan hallituksen esityksen perusteluissa tulee tehdä selkoa tietosuoja-asetuksen salliman liikkumavaran alasta sekä perustella sen käyttö lakiesityksessä silloin, kun ehdotetaan kansallista erityislainsäädäntöä henkilötietojen käsittelystä. Perusteluissa on myös tarpeen osoittaa henkilötietojen käsittelylle tietosuoja-asetuksen 6 ja 9 artiklan mukaiset käsittelyperusteet.

Säättämisjärjestysperusteluissa käsitellään liikennepalvelun tarjoajille esitettyä veloitetta perustuslain 124 §:n kannalta. Yhtäältä perustelut lähtevät siitä, että ennakkotestitodistukseen liittyvissä liikennöitsijöiden velvoitteissa ei ole kyse 124 §:n tarkoittamasta julkisesta hallintotehtävästä. Tätä tulkintaa tukee esimerkiksi se, ettei voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvää kuljetusyritysten tarkastusvelvollisuutta maahantuloasiakirjojen olemassaolosta ole arvioitu julkisena hallintotehtävänä (PeVL 4/2004 vp). Toisaalta esitysluonnoksen perustelujen lopussa todetaan, ettei nyt ehdotettua kuljetusyritysten tarkastusvelvollisuuden laajentamista voida pitää sillä tavoin merkittävänä, että se muuttaisi tehtävän luonnetta merkittäväksi julkisen vallan käytöksi, jota ei voida 124 §:n mukaan siirtää viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Perusteluteksti on tarpeen näiltä osin saattaa sisäisesti yhdenmukaiseksi perustuslain 124

§:ää koskevan tulkinnan kannalta. On myös tarpeen selkeästi kuvata, että ajatuksena lienee se, että maahanpääsyä koskevaa päätöksentekoa tekisivät edelleen viranomaiset lakisääteillä toimivaltuuksillaan eikä liikenteenharjoittajille ole tarkoitus tosiasiallisestikaan siirtää rajavalvonnalle kuuluvia tehtäviä.

Lakiehdotus ei sisällä erityisiä, tarkentavia säännöksiä Liikenne- ja viestintäviraston päätösvallan reunaehdoista lukuun ottamatta säännöstä Terveysten- ja hyvinvoinnin laitoksen tekemästä esityksestä. Kyse on yhteiskunnallisesti merkittävästä päätöksenteosta, jonka vaikutukset ulottuvat laajalle matkustamiseen, terveydenhuoltoon, elinkeinoelämään ja monelle muulle elämänalueelle. Näin ehdotettuna päätöksenteon sääntely olisi ongelmallisen avointa.

Valtioneuvoston 11.9.2020 tekemän periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena on, että valtioneuvosto määrittelee arviointiperusteet korkeamman tauti-ilmaantuvuuden maille ja alueille, joista maahantulo voidaan sallia vain ennakkotestauksen jälkeen. THL tarkastelisi viikon välein maiden ja alueiden sijoittumista matalamman ja korkeamman ilmaantuvuuden kategorioihin, ja sisäministeriö esittelisi valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi ilmaantuvuutta koskevan kategorialuettelon ja muutokset siihen. Tämä päätöksentekomalli tulisi ottaa esityksen jatkovalmistelussa

huomioon ja valmistella tarpeelliset säännösehdotukset näiltä osin. Korkeamman ilmaantuvuuden raja-arvot voidaan myös määrittellä jo lain tasolla tai ainakin raja-arvojen vahvistamisen perusteet sekä sisällyttää raja-arvot esimerkiksi valtioneuvoston asetukseen. Perustuslain 80 §:stä johtuu, että viranomaispäätöksenteon tulee selkeästi olla oikeusharkintaista, jossa harkinnan perusteet ilmenevät riittävän täsmällisesti laista. Ehdotettava päätöksentekomalli on syytä perustella esityksen säättämisjärjestysperusteluissa perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 67 §:n kannalta.

Lakiehdotus edellyttää jatkovalmistelussa vielä hiomista niin rakenteen kuin säännösmuotoilujen osalta.

Kuljetusyrityksen tarkastusvelvoitetta koskevat huomiot ja mahdolliset ehdotukset?

Ehdotettu menettely edellyttää kuljetusyrityksiltä tehokasta viestintää asiakkaille uudesta testitodistusvelvoitteesta

sekä todistusten tarkastamista matkustuksen yhteydessä ja ilmeisesti myös tietojärjestelmän ylläpitoa. Nämä velvoitteet eivät sinällään ole ongelmallisia perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta, jonka nojalla elinkeinojen toimintaedellytyksistä säädetään lailla. Tiheästi muuttuvat valtioiden ja alueiden sijoitukset korkeamman tai matalamman tauti-ilmaantuvuuden luokkiin voivat kuitenkin käytännössä muodostaa sekä kuljetustoiminnalle että matkustajille

vaikeuksia. Luokituksen muutokset voivat tapahtua nopeasti viikoittaisen päätöksenteon mukaan, ja niiden ennakointi voi olla vaikeaa. Lisäksi toiminnassa on otettava huomioon ennakkotestivelvollisuuden piiristä poissuljetut henkilöryhmät. Viime kädessä kuljetuspalvelun tarjoajiin kohdistuu liikenteen palveluista annetun lain hallinnolliset seuraamukset ja turvaamistoimenpiteet.

Lakiehdotuksen 153 a §:n 3 momentissa on säännökset negatiivista testitodistusta koskevan tiedon esittämisvelvoitteesta, tallentamisesta tietojärjestelmään ja tiedon hävittämisestä. Perusteluissa ei kuvata suunniteltua käytäntöä yksityiskohtaisesti eikä sen vuoksi ole mahdollista tarkkaan hahmottaa, miten kuljetusyritykset tosiasiasa keräävät tiedon testauksesta, missä vaiheessa ne tallentavat tiedon tietojärjestelmäänsä ja onko tallentamiseen ylipäänsä käytännössä tarvetta. Testaus edellytetään tehtäväksi enintään 72 tuntia ennen matkan alkua eikä kuljetusyrityksen

tarkastusvelvollisuuden noudattamisen viranomaisvalvontakaan näyttäisi perustelujen mukaan edellyttävän tietojärjestelmätallennusta. Jatkovalmistelussa on tarpeen vielä selventää menettely sekä varmistaa, että säännösehdotukset ovat riittävät arkaluonteisten henkilötietojen sääntelyä koskevan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön kannalta.

Lakiehdotuksen 153 a §:n 4 momentin viittaus 2 momenttiin on virheellinen. Liikenne- ja viestintäviraston päätöksestä säädetään pykälän 1 momentissa.

Matkustajaan kohdistuvat velvollisuudet: huomiot ja mahdolliset ehdotukset?

Lakiehdotuksen 153 b §:ssä on asetettu matkustajan velvollisuudelle oma erillinen edellytys ”kun koronavirustaudin (SARS-CoV2) leviämisen estämiseksi on välttämätöntä”. Jatkovalmistelussa on syytä kehittää lain rakennetta siten, että kuljetusyrityksen tarkastusvelvoitteelle ja matkustajan testitodistusvelvoitteelle on laissa yhtenäinen sääntely. Perustuslain 80 §:n mukaisesti yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden tulee ilmetä riittävän tarkasti ja täsmällisesti itse laista.

Lakiehdotuksen 153 b §:ssä säädettyjen poikkeusryhmien piiriin kuuluisivat myös turvapaikanhakijat, mutta perustelujen mukaan eivät kansainvälistä suojelua tarvitsevat tai muutoin humanitaarisista syistä matkustavat henkilöt. Näkisin, että tällaisen rajauksen perusteltavuutta yhdenvertaisuuden

kannalta on syytä vielä harkita, sillä testitodistuksen puuttuminen voi muodostaa tosiasiallisen esteen päästä liikennevälineeseen, vaikei kyse olekaan varsinaisesta matkustuksen rajoituksesta.

Testitodistusvaatimuksesta olisivat vapautettuja myös henkilöt, joiden työ on yhteiskunnan toimivuuden tai huoltovarmuuden kannalta merkityksellistä tai joiden matkustuksen osalta voidaan varmistua matkustuskohteen järjestelyiden terveysturvallisuudesta taikka lähtö- ja kauttakulkumaan järjestelyistä. Näistä poikkeusperusteista voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Perustuslain 80 §:n kannalta on tarpeen tarkentaa laissa säädettyä poikkeusperustetta siten, ettei 153 b §:n 4 momentissa ehdotettu asetuksenantovaltuus jää liian avoimeksi. Asetuksenantovaltuus edellyttää tarkennusta myös, jos tarkoituksena on säätää asetuksella poikkeuksia lain säännöksistä. Säättämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että kyse olisi teknisluonteisesta sääntelystä, mutta näin ei näyttäisi valtuussäännöksen mukaan olevan. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, onko maarajojen rajayhteisöliikenne sekä Viron ja Ruotsin lauttaliikenne tai tietyt ryhmämatkat tarkoitus vapauttaa testauksesta asetussääntelyllä.

Poikkeamisperusteisiin liittyy myös valtioneuvoston periaatepäätökseen sisältyvä erityisryhmiä koskeva menettely,

jota Rajavartiolaitos koordinoisi. Tästä päätöksenteosta ja sitä koskevasta menettelystä on tarpeen vielä nimenomaisesti säätää lainsäädännössä.

Kohdennetut kysymykset:

Kuljetusyhtiöt: Mitä vaikutuksia näette olevan ehdotetuilla velvoitteilla? Kuinka tarkastusvelvoite olisi parhaiten toteutettavissa? Mitä kustannuksia ehdotus mahdollisesti aiheuttaa? Muita huomioita?

-

Matkailu- ja ravintolapalveluala: Mitä vaikutuksia näette olevan ehdotetuilla matkustajaan kohdistuvilla velvoitteilla? Ovatko ehdotetut toimenpiteet riittäviä? Mahdollistavatko toimenpiteet riittävästi ulkomaan matkailijoiden saapumisen Suomeen ja matkailun terveysturvallisuuden?

-

Sisäministeriö: Mikä on ulkomaalaislain ja ehdotettujen säädösmuutosten välinen suhde, erityisesti liittyen matkustajan käännyttämiseen? Mahdollistavatko ehdotetut toimenpiteet sen, että todistus negatiivisesta testitodistuksen mukanaolosta ja tarkastuksesta voidaan toteuttaa riittävällä tavalla?

-

Sosiaali- ja terveysministeriö: Ovatko ehdotetut toimenpiteet välttämättömiä tartuntataudin leviämisen estämiseksi ja terveysturvallisuuden lisäämiseksi matkailualalla? Ovatko toimenpide-ehdotukset riittäviä turvaamaan Suomen terveydenhuollon kapasiteetin riittävyyden? Miten mahdolliset jälkitoimet huolehditaan (valvonta/uusintatestaus)?

-

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Millä edellytyksillä Liikenne- ja viestintävirasto voi tehdä päätöksen maa/aluekohtaisesta kuljetusyritystä koskevasta tarkastusvelvollisuudesta?

-

Majuri Tuula

Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto