

## Lausunto

14.9.2020

VN/13058/2020

VN/13058/2020-OM-64

Liikenne- ja viestintäministeriölle

**Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta**

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi liikenteen palveluista annettuun lakiin säännökset negatiivisen tartuntatautia koskevan testituloksen tarkastamisesta ja todistuksen esittämisestä. Kuljetuspalvelun tarjoajan olisi tarkastettava rajat ylittävässä liikenteessä, että matkustajalla on mukanaan todistus negatiivisesta tartuntataudin testituloksesta, kun Liikenne- ja viestintävirasto on Terveysten- ja hyvinvoinnin laitoksen esityksestä näin päättänyt. Luonnoksessa säädettäisiin myös matkustajan velvollisuudesta hankkia todistus tartuntatautia koskevasta negatiivisesta testituloksesta ennen matkaa ja velvollisuudesta näyttää todistus kuljetusyrittäjälle ennen liikennevälineeseen nousemista. Todistuksen mukanaoloa ei kuitenkaan edellytettäisi muun muassa Suomen kansalaiselta ja Suomessa pysyvästi asuvalta ulkomaalaiselta. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyn 2020 aikana ja olemaan voimassa 31.12.2021 saakka.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

**KESKEISET HUOMIOT**

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. Myönteisenä voidaan pitää myös sitä lähtökohtaa, että laajojen, summaaristen rajoitusten sijaan tartuntoja pyritään estämään yksilötason toimenpiteillä, joita kohdennetaan tartunnan saaneisiin henkilöihin.

Ehdotus on monilta osin merkityksellinen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Yhteenvedona voidaan todeta, että ehdotettujen toimenpiteiden tehokkuus, välttämättömyys ja oikeasuhteisuus jäävät perustelujen valossa kyseenalaisiksi, eikä sääntely vaikuta täyttävän perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä kuten vaatimuksia täsmällisestä ja tarkkarajaisesta lailla säätämisestä sekä asianmukaisten oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä.

Matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista sekä todistuksen puuttumisen oikeusvaikutuksista ei ole lakiehdotuksessa tarkkarajaisia ja täsmällisiä säännöksiä. Ehdotetussa laissa ei selkeästi ja täsmällisesti säädetä, mitä oikeusvaikutuksia asianmukaisen testitodistuksen puuttumisella olisi. Ilmeisesti tarkoituksena on, että kuljetuspalvelun tarjoajan on evättävä liikennevälineeseen pääsy sisä- ja ulkorajaliikenteessä, mikäli henkilöllä ei ole asianmukaista testitodistusta? Esitysluonnoksen perustelujen perusteella syntyy vaikutelma, että tällaista liikenteenharjoittajien harjoittamaa liikennevälineeseen pääsyn ja siten välillisesti myös maahantulon kontrollia tarvitaan erityisesti siksi, että Schengenin rajasäännösten nojalla ei katsota enää voitavan vastaisuudessa ylläpitää varsinaista rajavalvontaa sisärajoilla. Testitodistuksen muodosta ei myöskään ole riittäviä säännöksiä lakiehdotuksessa, ja todistuksen tarkka määrämuoto voisi jopa muodostua maasta lähtemisen ja maahantulon esteeksi. Ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyydestä perustuslain 9 §:n kannalta voidaan esittää perusteltuja epäilyksiä.

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Oikeusministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

PL 25  
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 1606 7730  
+358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi  
oikeusministerio.fi

Esitysluonnoksesta on hyvin hankala saada selkeää kuvaa siitä, miten järjestelmän kokonaisuus toimisi. Viranomaisten toimivaltuudet, vastuut ja näiden keskinäinen suhde jäävät hyvin epäselviksi. Epäselväksi jää, valvoisiko jokin viranomainen ja minkälaisin toimivaltuuksin kuitenkin matkustajien testitodistuksia sisä- ja ulkorajalla maahantulon yhteydessä, ja mitä toimenpiteitä olisi mahdollista kohdistaa maahantulon yhteydessä sellaiseen henkilöön, jolla ei ole testitulosta.

Kuljetuspalvelun tarjoajalle ehdotettavat tarkastusvelvoitteet sekoittuvat viranomaistoimintaan, ja ne muodostuvat tällaisenaan PL 124 §:n kannalta ongelmallisiksi. Palveluntarjoajalle ehdotettua tarkastustehtävää on vaikea tällaisenaan sovittaa yhteen perustuslain 124 §:n asettamien reunaehtojen ja vaatimusten kanssa. Ehdotus viranomaisvelvollisuuksien ja -toimivallan siirtämiseksi Suomen rajojen ulkopuolelle on ongelmallinen.

Ehdotettu sääntelyratkaisu näyttäytyy tällaisenaan perustuslain ja erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyvin ongelmallisena, ja ehdotukseen liittyy oikeusministeriön näkemyksen mukaan merkittävä riski siitä, että perustuslakivaliokunta arvioi esityksen perustuslain vastaiseksi, jollei sitä jäljempänä tarkemmin tarkasteltavien ongelmallisten seikkojen osalta muuteta.

## PERUSOIKEUKSIEN RAJOITTAMINEN

Esityksen tavoitteena on suojella väestöä ja pyrkiä estämään vaarallisen tartuntataudin leviäminen Suomessa varmistamalla, että toimivaltaisella viranomaisella, Liikenne- ja viestintävirastolla, olisi käytettävissään monipuolinen keinovalikoima toimenpiteitä. Ehdotus linkittyy siihen, että Suomen on tarkoitus luopua EU:n sisärajaratkastuksista lokakuussa 2020 Schengen-sääntelyn perustella.

Ehdotukset merkitsisivät erityisesti perus- ja ihmisoikeutena turvaton liikkumisvapauden 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 ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

### Sääntelyn hyväksyttävyydestä

Tartuntataudin leviämisen estämistä sinänsä voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävänä ja erittäin painavana perusteena, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (ks. PeVM 2/2020 vp ja PeVM 3/2020 vp, ks. myös esim. PeVM 11/2020 vp ja PeVL 14/2020 vp). Esitysluonnos on kuitenkin tältä osin hyvin puutteellisesti perusteltu.

### Sääntelyn oikeasuhteisuudesta

Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on korostettu, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. esim. PeVL 20/2020 vp, PeVM 11/2020 vp, s. 5, ks. myös PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). Tartuntatautilain muuttamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2020 vp) perustuslakivaliokunta korosti, että ehdotetun kaltaisia rajoituksia valmisteltaessa tuli huomattavasti yksityiskohtaisemmin pystyä perustelemaan juuri ehdotettujen toimenpiteiden välttämättömyys. Samalla on tarkasteltava myös perusoikeuksien kannalta vähemmän rajoittavia muita sääntelyvaihtoehtoja.

Sääntelyn tehokkuuden ja oikeasuhteisuuden arvioinnin kannalta on välttämätöntä, että esityksestä ilmenee, onko ehdotetun kaltainen ennakkotestaus tehokas keino estää Covid19-tartuntojen leviämistä, kun otetaan huomioon ehdotettu 72 tunnin aikaikkuna sekä testitodistusten, testausmenetelmien ja niiden luotettavuuden merkittäväkin vaihtelu. Ennakkotestauksella voitaisiin ilmeisesti todeta vain pienehkö osa (n. 10-20 %) kaikista maahan sairastuneina saapuvista (Hybridistrategian toteuttaminen rajat ylittävässä liikenteessä ja matkustamisessa, sisäministeriön muistio 9.9.2020, s. 4). Lisäksi kuljetuspalvelun tarjoajan mahdollisuudet arvioida eri testitodistusten paikkansapitävyyttä vaikuttavat käytännössä vähäisiltä. Näitä seikoista ei ole tehty perusteluissa sillä tavalla selkoa, että ehdotettavia toimenpiteitä voisi pitää kovinkaan tehokkaina.

Ennakollista testitodistusta ei myöskään vaadittaisi kaikilta Suomeen saapuvilta, vaan sääntelyyn sisällytettäisiin poikkeuksia todistuksen mukanaolosta. Myös palveluntarjoajien tosiasiallinen mahdollisuus ja asiantuntemus tarkastaa ja tunnistaa asianmukaiset todistukset voidaan

kyseenalaistaa. Maahantulon yhteydessä säännöksen nojalla edellytettävä testitodistus ei perustelujen valossa näyttäydä kovin luotettavana, eikä siten kovin tehokkaana toimenpiteenä tartuntataudin leviämisen rajoittamiseksi Suomessa.

Luonnoksessa ei ole myöskään arvioitu sitä, olisiko sääntelyn tavoitteet mahdollista saavuttaa lievemmillä toimenpiteillä, kuten esimerkiksi informoimalla matkustajia Suomessa tapahtuvasta testauksesta ja mahdollisesta karanteenista, minkä jo voimassaoleva lainsäädäntö mahdollistaa. Myöskään ehdotettua lain voimassaoloaika (31.12.2021 saakka) ei ole perusteltu, minkä vuoksi sen oikeasuhteisuutta on vaikea arvioida siltä osin.

Lakiehdotuksen tehokkuutta, välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta on esitysluonnoksen perusteella hyvin hankala arvioida. Puutteellisten perusteluiden lisäksi tätä hankaloittaa se, että ehdotetun sääntelyn suhde kokonaisuuteen, muihin vireillä oleviin hankkeisiin ja muihin hybridistrategian keinoihin jää epäselväksi. Eri viranomaisten (Liikenne- ja viestintävirasto, rajatarkastusviranomaiset, tartuntatautiviranomaiset ja THL) keskinäiset tehtävät ja toimivaltuudet sekä näiden suhde kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuuksiin eivät ole selkeitä, eikä laissa säädettäisi, mikä olisi seuraus asianmukaisen testitodistuksen puuttumisesta.

Esitysluonnoksen perusteella on erittäin kyseenalaista, voidaanko ehdotettujen toimenpiteiden katsoa täyttävän tällaiselta sääntelyltä edellytettävät välttämättömyyden ja tehokkuuden vaatimukset.

## LAILLA SÄÄTÄMISEN VAATIMUS

### Matkustajan oikeudet ja velvollisuudet

Yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla, ja perusoikeuksien rajoittamisen on tapahduttava täsmällisellä ja tarkkarajaisella lailla. Ehdotetun 153 b §:n 1 momentin mukaan, kun koronavirustaudin (SARS-CoV2) leviämisen estämiseksi on välttämätöntä, on rajat ylittävässä liikenteessä matkustajalla oltava lähtömaassa, liikennevälineeseen tullessaan ja maahan saapuessaan mukanaan hänelle myönnetty todistus negatiivisesta koronavirustaudin (SARS-CoV2) testituloksesta siten kuin Liikenne- ja viestintävirasto on asiasta päättänyt 153 a §:n nojalla. Tämä velvollisuus koskisi sekä sisä- että ulkorajaliikennettä.

Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaisesti ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Esitysluonnoksesta ei käy selkeästi ilmi, mitä henkilön maahantulo-oikeuden kannalta tarkoittaisi se, että hän on tulossa maahan ilman hyväksyttävää todistusta.

Maahantulo-oikeuden kannalta on olennaista, että palveluntarjoajan olisi ehdotuksen mukaan evättävä liikennevälineeseen tulo sellaiselta henkilöltä, jolla ei ole asianmukaista testitodistusta. Tällöin testitodistuksen hallussapito olisi tosiasiallisesti yksi maahantulon edellytyksistä, minkä edellytyksen täyttymisen valvominen osoitettaisiin yksityisille kuljetusyrityksille. Hyväksyttävän todistuksen kriteereistä sekä todistuksen hallussapidosta vapautetuista henkilöstä ehdotetaan säädettäväksi olennaisilta osin asetuksella, ei lain tasoisesti, mikä on ongelmallista.

Ehdotus mahdollistaisi, että virasto velvoittaa niin suomalaisia kuin ulkomaisia Suomeen tai Suomen kautta liikennöiviä palveluntarjoajia k- äsittäen juna-, lento-, laiva, bussi- ja taksiliikenteen - tarkastamaan todistuksia. Kyse ei siten olisi vain suuriin ja tunnettuihin liikenteenharjoittajiin kohdistuvasta velvollisuudesta. Oikeusministeriö toteaa, että näin laajan ja hajanaisen toimijajoukon kohdalla on perusteltua kyseenalaistaa, onko palveluntarjoajalla asiantuntemus ja mahdollisuus tosiasiallisesti varmistaa, että kyseessä on matkustajalle myönnetty hyväksyttävä todistus tai että matkustaja kuuluu johonkin poikkeusryhmään. Tällainen järjestelmä vaikuttaa lisäksi teennäiseltä ja tehottomalta, koska todistuksia ei ole kansainvälisesti standardoitu eikä kuljetusyrityksellä olisi mahdollisuutta varmistaa henkilön kuulumista johonkin poikkeusryhmään sillä tavoin kuin siltä nyt ehdotetun mukaisesti edellytettäisiin. Kuljetusyritykseen voitaisiin kuitenkin kohdistaa seuraamuksia, jos sen kuljettamilla matkustajalla ei maahantulon yhteydessä ole asianmukaista todistusta ja henkilö ei kuulu jonkin poikkeuksen piiriin. Tämä voi vaikuttaa siten, että yrityksellä on motiivi tulkita sääntelyä tiukemmin kuin on tarkoitettu.

Laista on välttämätöntä käydä selvästi ilmi, mitä seurauksia matkustajalle on siitä, jos hänellä ei ole liikennevälineeseen noustessaan tai maahan tullessaan asianmukaista tutkimustodistusta. Oikeusministeriö korostaa, että kuljettajan ja matkustajan välistä suhdetta ei puheena olevilta osin tule arvioida teennäisesti vain yksityisoikeudellisena sopimussuhteena.

Oikeusministeriö huomauttaa, että matkustajan velvollisuudesta ei säädettäisi selkeästi laissa, vaan se olisi säännöksen sanamuodon mukaan sidottu tilanteisiin, jolloin se on koronavirustaudin leviämisen estämiseksi välttämätöntä. Säännösten valossa jää epäselväksi, milloin henkilöllä pitää olla todistus mukanaan.

Matkustajan velvollisuus hankkia todistus koskisi kaikkia Suomeen saapuvia, myös henkilöautolla tapahtuvaa liikennettä, mutta sisärjaliikenteen osalta tätä velvollisuutta ei ilmeisesti valvottaisi. Kysymys herää, mikä tällaisen velvollisuuden merkitys on ja mikä on sen suhde syrjimättömyyden vaatimukseen.

Voidaan todeta, että ehdotettu sääntely ei matkustajien oikeusaseman kannalta täytä vaatimusta tarkkarajaisesta ja täsmällisestä lailla säätämisestä.

### **Maahantulon tai maasta poistumisen epäminen**

Perustuslain 9 §:n 2 momentissa turvataan jokaisen oikeus lähteä maasta. Tämän voidaan mahdollisesti katsoa sanamuodon mukaisesti tarkoittavan jokaisen oikeutta lähteä mistä tahansa maasta, myös muualta kuin Suomesta. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 lisäpöytäkirjan 2 (2) artiklassa, samoin kuin YK:n KP-sopimuksen 12 (2) artiklassa, turvataan jokaiselle oikeus lähteä ”mistä tahansa maasta, myös omastaan”. Vapaata liikkumista turvaavat myös useat Suomea sitovat ihmisoikeussopimukset ja EU-oikeus.

Perustuslain 9 §:n 2 momentin jokaiseen oikeuteen lähteä maasta voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Näin ollen lailla ei voitaisi rajoittaa ehdotuksen mukaisesti henkilön oikeutta lähteä maasta puuttuvan tutkimustuloksen vuoksi. Sitä, että ehdotettu sääntely saattaa olla perustuslain vastainen 9 §:n 2 momentin perusteella, ei voida tällaisessa yhteydessä sivuuttaa. Voidaan pitää myös hyvin kyseenalaisena tulkintaa siitä, että Suomen valtiolla tai viranomaisilla olisi mahdollisuus säännellä henkilön oikeutta poistua jostakin toisesta maasta kuin Suomesta.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan 9 §:n 4 momentin lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan (HE 309/1993 vp, s. 52/1). Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu malli, jossa käytännössä maahantulon ja maasta lähtemisen edellytykset tarkastaisi palveluntuottaja, ei vaikuta täyttävän mainittuja reunaehtoja. Jos esimerkiksi kuljetuspalvelun tuottaja kieltäytyy ottamasta matkustajaa kyytiin sen vuoksi, että ei katso tämän kuuluvan mihinkään todistuksen esittämismuodosta vapautettuun ryhmään, tai jos palveluntuottaja ei hyväksy esitettyä todistusta, mitkä ovat matkustajan oikeusturvatakeet? Entä onko palveluntarjoajalla takaisinkuljetusvelvollisuus? Ehdotettu sääntely ei vaikuta turvaavan asianmukaisesti maahan pyrkivien oikeusturvaa.

Ehdotettu kuljetuspalvelun tarjoajien velvollisuus suhteessa rajatarkastusviranomaisten ja terveysviranomaisten toimivaltuuksiin sekä tartuntatautilain mahdollistamiin toimenpiteisiin jää hyvin epäselväksi. Lakiehdotuksessa ei säädettäisi siitä, mikä olisi seuraus ilman testitodistusta saapumiselle. Ehdotuksen mukaan rajatarkastusviranomaiset valvoisivat maahantulon yhteydessä, että matkustajilla on mukanaan testitodistus. Perusteluiden mukaan tämä koskisi ainoastaan ulkorajaliikennettä sisärajavalvonnan poistumisen myötä. Testitodistuksen mukana maahan tulla ei ehdotuksen mukaan valvoisi ilmeisesti mitään viranomaisen, koska tällaista toimivaltaa ei ehdoteta säädettäväksi, vaan valvonta tapahtuisi palveluntarjoajan tarkastusvelvollisuuden ja tämän valvomisen kautta. Palveluntarjoajalle ehdotettu valvontavelvollisuus siten vaikuttaa ulottuvan liikennevälineeseen noususta maahantuloon asti, mitä voidaan pitää ongelmallisena perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Ulkomaalaisen maahantulon edellytyksistä säädetään ulkomaalaislain 11 §:ssä, jonka mukaan yhtenä maahantulon edellytyksenä on, että henkilön ei katsota vaarantavan kansanterveyttä. Tämän esitysluonnoksen perusteluissa viitatus lainkohdan perusteella maahantulon epäminen negatiivisen testitodistuksen puuttumisen vuoksi ei vaikuttaisi olevan välttämättä mahdollista, kun tartuntatautilaki mahdollistaa testaamisen ja karanteeniin asettamisen. Lisäksi testitodistusta ei ehdoteta säädettäväksi maahantulon edellytykseksi selkeästi lailla.

### **Yksityiskohtaisempia huomioita matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista**

#### *Todistuksen muoto*

Todistuksen muodosta, kielestä sisällöstä ja esittämistavasta voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Oikeusministeriö korostaa, että tarkempia säännöksiä ei ole mahdollista antaa asetuksella, mikäli näitä koskevia perussäännöksiä ei ole laissa. Laissa tulisi täsmentää, millaisen todistuksen tulisi olla. Tietynlaisen testin edellyttäminen maasta lähtemiseksi tai maahan tulemiseksi voi todellisuudessa estää maahan saapumisen infektiosta riippumatta. Vaikka perusteluissa on todettu, että kyseessä ei ole matkustuksen estäminen vaan matkustamisen yhteydessä esitettävät asiakirjat, todistuksen vaatiminen muodostunee maahantulon edellytykseksi silloin, kun henkilö saapuu Suomeen palveluntarjoajan kuljettamana.

Vaikuttaa kuitenkin epärealistiselta, että kansallisesti olisi mahdollista tehokkaasti säätää siitä, millaisia todistuksia ulkomaiden terveystoimijoiden tulisi antaa. Perusteluissa on selostettu, että todistuksen tarkoilla muotovaatimuksilla voidaan käytännössä estää maahan saapuminen. Myös viive testiin pääsemisessä ja testituloksen saamisessa saattaa vaihdella, ja on olemassa riski siitä, että joissakin tapauksissa testaustuloksen vaatimus on vaikea täyttää esimerkiksi siitä syystä, että kyseisessä maassa testataan vain henkilöitä, joilla on oireita. Henkilön mahdollisuus tulla Suomeen riippuisi siten tosiasiallisista käytännöllisistä ja osin sattumanvaraisista seikoista, mikä on jännitteisessä suhteessa siihen, että perustuslain mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla maahan säädetään laissa. Testaus on myös merkittävä kustannus.

Kuljetuspalvelun tarjoajan tulisi huolehtia siitä, että vaatimus todistuksen esittämisestä annetaan tarkoituksenmukaisilla tavoilla etukäteen tiedoksi matkustajille. Säännöksen sisältö jää monin tavoin ongelmallisen väljäksi, ottaen erityisesti huomioon todistuksen puuttumisen oikeusvaikutukset ja matkustajan oikeusturva.

#### *Poikkeukset vaatimuksesta pitää todistusta mukanaan*

Todistuksen mukanaoloa ei edellytetä Suomen kansalaisilta ja Suomessa pysyvästi asuivilta ulkomaalaisilta, Suomesta turvapaikkaa hakevilta ja henkilöiltä, joiden työ on yhteiskunnan toimivuuden tai huoltovarmuuden kannalta merkityksellistä tai joiden matkustuksen osalta voidaan varmistua matkustuskohteen järjestelyiden terveysturvallisuudesta taikka lähtö- ja kauttakulkumaan järjestelyistä.

Viimeksi mainitun ryhmän määrittäminen laissa jää ongelmallisen avoimeksi, ottaen vielä huomioon sen, että kuljetuspalvelun tarjoajan tulisi tämän kriteerin täytyminen arvioida henkilön noustessa liikennevälineeseen. Lisäksi sanamuodon mukaisesti henkilöltä ei edellytetäisi matkustamista työasioissa, vaan ylipäätään sitä, että henkilön työ on yhteiskunnan toimivuuden tai huoltovarmuuden kannalta ylipäätään merkityksellistä.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä todistuksen mukanaolovelvollisuudesta vapautetuista henkilöryhmistä sekä muusta mahdollisuudesta poiketa todistuksen esittämisvaatimuksesta matkustuksen perusteen, matkustuskohteessa tehtyjen järjestelyjen tai lähtö- tai kauttakulkumaan osalta. Asetuksella ei voida poiketa laissa säädetystä. Lisäksi perustuslain 6 § ja 9 § huomioiden tällaisesta on säädettävä tarpeeksi täsmällisesti laissa, minkä vuoksi ainakin perussäännökset näistä asioista on otettava lakiin.

#### *Vapaa liikkuvuus*

Ehdotettu sääntely on perusoikeuksien lisäksi erityisen keskeistä EU-sääntelyn, Schengen-säännösten ja vapaan liikkuvuuden sekä syrjinnän kiellon kannalta. Sääntelyn ja ehdotettujen matkustusrajoitusten hyväksyttävyyden EU-oikeuden, perusoikeuskirjan ja Schengen-säännösten kannalta sekä ylipäätään mahdollisuudet asettaa tällaisia, jäävät esityksen valossa todella epäselväksi. Onko varmuutta siitä, että tällainen sääntely on kansallisesti mahdollista? Suomen kansalaiset ja Suomessa vakinaisesti asuvat olisivat vapautettuja todistuksen hankkimisesta, kun taas muilta EU-kansalaisilta todistus vaadittaisiin. Sääntämisen perustelut ovat näiltä osin puutteelliset.

## **PERUSTUSLAIN 124 § JA KULJETUSPALVELUN TARJOAJA TESTITODISTUSTEN TARKASTAJANA**

Oikeusministeriö katsoo, että kuljetuspalvelun tarjoajalle ehdotetut tehtävät näyttäytyvät perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Kysymykseen ei ole otettu selkeää kantaa sääntämisen perusteluissa. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan siirtää yksityiselle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotettua sääntelyä tällaisenaan on mahdoton sovittaa yhteen perustuslain 124 §:n kanssa. Perustuslain 124 §:n sääntelyn taustalla on vaatimus sääntelyn tehokkuudesta ja välttämättömyydestä, joiden täytyminen ehdotetussa järjestelyssä jää kyseenalaiseksi. Ehdotettua julkisten hallintotehtävien siirtoa rajoittamattomalle joukolle myös tuntemattomia ulkomaalaisia palveluntarjoajia ei ole mahdollista perustella siten, että tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen voitaisiin katsoa täyttyvän. Sääntelyn keskeisenä vaikuttimena vaikuttaa olevan se, että Schengenin säännösten perusteella sisärajaratkaisuja ei katsota enää vastaisuudessa voitavan ylläpitää, mistä johtuen todistusten tarkastusvelvollisuus osoitettaisiin viranomaisten sijaan yksityisille kuljetuspalvelun tarjoajille. Jo tätä lähtökohtaa voidaan pitää ongelmallisena. Tarkastustehtävä ei olisi tekninen, vaan se sisältäisi harkintavaltaa, vaatisi asiantuntemusta ja sen oikeusvaikutukset olisivat merkittävät.

Viranomaisella ei olisi ehdotetussa järjestelyssä minkäänlaista mahdollisuutta varmistua perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla siitä, että tehtäviä hoidettaisiin siten, ettei hyvä hallinto ja oikeusturva vaarannu. Matkustajalla ei olisi käytännössä mitään oikeusturvaa palveluntarjoajan evätessä liikennevälineeseen tulemisen, mahdollisia yksityisoikeudellisia keinoja lukuun ottamatta. Kyseessä olisi rajoittamaton joukko toimijoita, joita viranomaisen ei olisi mahdollista edes yksilöidä, eikä se siten päätöstä tehdessään tietäisi, keitä päätös tarkkaan ottaen velvoittaa.

#### *Tehtävien luonne*

Ehdotettu tarkastusvelvollisuus rinnastetaan säätämisyjärjestysperusteluissa ulkomaalaislain 173 §:ssä tarkoitettuun kuljetusyrityksen tarkastusvelvollisuuteen, ja päädytään arvioimaan, että kyse ei ole julkisesta hallintotehtävästä, koska tätä ei ole perustuslakivaliokunnan lausunnossa 4/2004 vp käsitelty. Ulkomaalaislain 173 §:n mukaan liikenteenharjoittajan on varmistettava, että sen Suomeen ulkorajaliikenteessä kuljettamalla ulkomaalaisella, joka ei ole unionin kansalainen tai häneen rinnastettava, on maahantuloon vaadittava matkustusasiakirja tai oleskelulupa.

Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että palveluntarjoajille ehdotettava tarkastusvelvollisuus olisi luonteeltaan hyvin teknisluonteinen ja se kohdistuisi kirjalliseen testitodistukseen, jota on pidettävä vastaavanlaisena asiakirjana kuin esimerkiksi oleskelulupaa. Palveluntarjoajan olisi lisäksi arvioitava testitodistuksia tai muuta selvitystä siitä, ettei henkilön tarvitse todistusta esittää (esimerkiksi pysyvä asuminen Suomessa).

Oikeusministeriö korostaa, että ehdotetussa tarkastusvelvollisuudessa on kyse hyvin erityyppisten dokumenttien tarkastamisesta. Passi, viisumi ja oleskelulupa ovat selkeitä viranomaisen myöntämiä dokumentteja tai varmenteita, esimerkiksi leimoja. Näiden muoto ei vaihtele, ja niiden mallit ovat todennettavissa. Testitodistukset (puhumattakaan muusta selvityksestä, jolla matkustaja osoittaisi kuuluvansa poikkeusryhmään) sen sijaan vaihtelevat suuresti muodoltaan ja kieleltään, eikä näihin liene kansainvälisesti hyväksytyä standardia. Kansallisesti ei voida myöskään tehokkaasti säätää toisissa maissa annettavien testitodistusten muodosta. Palveluntarjoajan tarkastustehtävään sisältyisi siten merkittävää harkintavaltaa ilman siihen kytkeytyvää asiantuntemusta.

Oikeusministeriö toteaa, että palveluntarjoajille ehdotettua tehtävää ei tällaisenaan voida pitää teknisenä, eikä ulkomaalaislain 173 §:ään tai toimijoiden nykyisiin velvoitteisiin rinnastuvana teknisenä tarkastustehtävänä myöskään oikeusvaikutustensa kannalta. Ehdotettu kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuudet olisivat oikeudellisesti merkittävämpiä ja vaativampia sekä sisältäisivät harkintavaltaa (ks. edellä PL 9 §:n kohdalla todettu). Palveluntarjoajan olisi evättävä liikennevälineeseen nousu asianmukaisen todistuksen tai selvityksen puuttuessa. Tehtävä rinnastetaan esitysluonnoksessakin rajatarkastusviranomaisten toimintaan. Tarkastustehtävää on siten pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä.

Vaikuttaa lisäksi siltä, että palveluntarjoajalla ei olisi käytännön edellytyksiä tarkastaa testitodistuksia tai että matkustajan antamat tiedot, joiden nojalla hän olisi oikeutettu poikkeamaan todistuksen mukana pitovelvollisuudesta, pitävät paikkansa. Tämä vaikuttaa väistämättä sääntelyn tehokkuuteen sekä toisaalta matkustajien oikeusturvaan.

Huomionarvoista on myös se, että ulkomaalaislain 173 §:ssä säädettyyn liikenteenharjoittajan tarkastusvelvollisuuteen liittyen perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan 13/1998 vp nostanut esiin yksityisten toimivaltuuksiin liittyviä huolia jo aikana ennen perustuslakiuudistusta ja perustuslain 124 §:ää. Valiokunta katsoi puheena olevan kaltaisten tehtävien uskomisen kansainvälisessä sopimuksessa yksityisille liikenteenharjoittajille merkitsevän sitä, että nämä saisivat eräänlaisia julkisia tehtäviä ja tulisivat siten tavallaan sopimuksen täytäntöönpano-organiksi (PeVL 25/1996 vp). Valiokunta piti mahdollisena, että tällainen järjestely saattaa vaarantaa pakolaisten suojelun. Nyt ehdotettu sääntely perustunee lisäksi kansalliseen ratkaisuun, toisin kuin ulkomaalaislain 173 §, jonka taustalla on kansainväliset vastavuoroiset veloitteet (Schengenin säännöstö).

#### *Tehtävän antaminen lain nojalla*

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle lailla tai lain nojalla. Palveluntarjoajille annettava tarkastustehtävä on sen implisiittisesti sisältämän todistuksettoman henkilön kyytiinottamiskielon vuoksi käytännössä niin merkittävä tehtäväkokonaisuus, että perustuslain 124 §:n kannalta on ongelmallista, että se siirrettäisiin yksityisille toimijoille lain nojalla tehtävällä viraston päätöksellä. Tehtävien siirto lain nojalla on yleensä mahdollista julkisia palvelutehtäviä tai rutiininomaisia tehtäviä siirrettäessä. Sopimuksen tai viranomaispäätöksen varaan ei voida jättää esimerkiksi vaatimuksia toiminnan yleisistä ehdoista, julkisten hallintotehtävien hoitamiseen kohdistuvasta valvonnasta, toimijan kelpoisuudesta ja luotettavuuden arvioinnista eikä tehtäviä hoitavien virkavastuusta. Sääntely ei näiltäkään osin täytä perustuslain 124 §:n edellytyksiä.

Liikenne- ja viestintävirasto tekisi THL:n esityksestä päätöksen palveluntarjoajan velvollisuudesta tarkastaa testitodistuksia Suomeen matkustavilta. Lakiehdotuksessa ei ole myöskään asianmukaisia

säännöksiä tällaisen päätöksen edellytyksistä ja oikeudellisista perusteista, vaan ehdotuksen perusteella THL:lla olisi hyvin laaja harkintavalta siitä, mihin maihin ja millä perusteella se esittää kyseisen velvollisuuden asetettavaksi. Vastaavanlainen ongelmallisen avoin harkintavalta olisi myös virastolla. Sääntely näyttyy ongelmalliselta perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 80 §:n kannalta sekä matkustajien että palveluntarjoajien kannalta. Luonnoksesta ei myöskään ilmene, kuinka pitkään tällainen poikkeuksellinen päätös olisi voimassa, miten käytännössä tällaisen palveluntarjoajajoukon kuuleminen sekä tiedoksianto suoritettaisiin huomioiden vastaanottajien oikeus saada asiakirjat käännettynä kielelleen.

Ehdotetut tehtävät ovat lisäksi merkityksellisiä perustuslain 18 §:ssä turvattun elinkeinonvapauden kannalta. Palveluntarjoaja veloitettaisiin ilman korvausta suorittamaan tarkastustoimintaa, eikä se saisi ottaa tiettyjä matkustajia liikennevälineeseen, vaikka maahantulon edellytys ratkeaa maahan tullessa, ei maasta lähdettäessä.

#### *Viranomaistehtävien siirto Suomen rajojen ulkopuolelle*

Ehdotuksessa ei ole asianmukaisesti ja eri liikennemuotojen osalta arvioitu sitä, onko kansallisella lainsäädännöllä mahdollista velvoittaa Suomen rajojen ulkopuolella ulkomaisia toimijoita suorittamaan julkisiksi hallintotehtäviksi luonnehdittavia tehtäviä toisen valtion alueella. Ratkaisu näyttyy ongelmallisena ja on hyvin poikkeuksellinen, eikä tällaisia tilanteita juuri ole perustuslakivaliokunnan käytännössä. Näistä voidaan tässä yhteydessä mainita PeVL 62/2014 vp ja PeVL 55/2010 vp. Molemmissa tilanteissa kyse oli hyvin erityyppisistä, avustusluonteisista tehtävistä, joiden osalta oli selvästi tiedossa tahot, joille tehtäviä siirrettäisiin.

Lausunnossaan viisumihakemuksiin liittyvien avustavien tehtävien siirrosta kunniakonsulille tai ulkoiselle palveluntarjoajalle valiokunta katsoi tehtäväkokonaisuuden olevan perustuslain 124 §:n mukaista julkisen hallintotehtävän hoitamista. Toimijoihin ei ollut mahdollista soveltaa hallinnon yleislakeja, vaan tuli muilla tavoin varmistua siitä, että tehtävien siirtäminen ei niiden luonne huomioon ottaen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Viisumihakemuksiin liittyvistä tehtävistä ja edellytyksistä oli lisäksi säädetty unionin lainsäädännössä (PeVL 50/2010 vp).

Toisessa mainitussa lausunnossa käsiteltiin ehdotusta siitä, että ulkoasiainministeriö voi sopia Suomen edustustolle ulkomaalaislain mukaan kuuluvien oleskelulupa-asioihin liittyvien tiettyjen avustavien ja teknisten tehtävien antamisesta toisen Schengen-valtion edustustolle tai tehdä sopimuksen ulkoisen palveluntarjoajan kanssa. Laissa ehdotettiin säädettäväksi ulkoistettavan toiminnan edellytyksistä ja sen valvonnasta. Valiokunta katsoi ehdotetun sääntelyn ja sen perusteella tehtävien sopimusten täyttävän tehtävien laatu huomioon ottaen perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamisesta. Valiokunta piti kuitenkin erittäin tärkeänä, että Suomen viranomaiset valvovat ulkoistettuja palveluita. (PeVL 62/2014 vp).

Selostettujen lausuntojenkin valossa on selvää, että nyt ehdotettavassa mallissa viranomaisen ei ole mahdollista kohdistaa toimijoihin asianmukaista valvontaa tai varmistua oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisesta.

#### *Palveluntarjoajien valvonta*

Palveluntarjoajille osoitettujen julkisiksi hallintotehtäviksi katsottavien tehtävien valvontaa koskevaa sääntelyä ei voida pitää asianmukaisena niin perustuslain 124 §:n kuin Suomen oikeudenkäyttöpiirin näkökulmasta. Ehdotuksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto valvoisi, että palveluntarjoajat noudattavat päätöksellä asetettua testitodistusten tarkastusvelvollisuutta valvomalla sitä, että matkustajilla on mukanaan testitodistus. Virastolla olisi tämän tehtävän hoitamiseksi oikeus saada virka-apua poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja Tullilta. Perusteluissa todetaan, että ”Liikenne- ja viestintävirastolla olisi oikeus saada kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuuden tarkastamiseksi virka-apua poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja Tullilta. Kuljetuspalvelun tarjoajan velvoitteen noudattaminen voitaisiin tarkastaa esimerkiksi tarkastamalla matkustajien negatiiviset tartuntatautien testitodistukset liikennevälineen lähdön tai saapumisen yhteydessä.” Ajatus olisi ilmeisesti mahdollistaa esimerkiksi Suomen poliisin toiminta muun ohella toisissa valtioissa. Oikeusministeriö korostaa, että ehdotettu sääntely vaikuttaa valtioiden suvereniteetin näkökulmasta ongelmalliselta.

Edellä mainittu viraston valvontatoimivalta vaikuttaa myös matkustajien oikeusturvan kannalta erikoiselta: virasto sekä tälle virka-apua antavat poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli valvoisivat palveluntarjoajaa tarkastamalla matkustajien testitodistuksia. Tämän suhde sisärajalvalvontaan ja siihen, että laissa ei ehdoteta säädettäväksi millekään viranomaiselle toimivaltaa valvoa sisärajalikenteessä testitodistusten mukanaoloa, muodostuu erikoiseksi. Ketä oikeastaan virasto valvoisi: matkustajia vai palveluntarjoajaa? Voidaan myös perustellusti esittää arviotavaksi, onko Liikenne- ja viestintävirasto oikea toimija valvomaan matkustajien testitodistuksia.





tarkoiteta kuitenkin tilanteita, joissa pääsyn epäämiselle on hyväksyttävät syyt, kuten terveys- tai turvallisuusnäkökohdat tai puutteelliset matkustusasiakirjat. Negatiivisen todistuksen puuttuminen on verrattavissa matkustusasiakirjojen puuttumiseen. Näin ollen asetuksen mukaisten vakiokorvausten tai lipun hinnan palautuksen soveltuvuutta vaadittavan todistuksen puuttuessa ei olisi tarvetta tässä yhteydessä pohtia.

EU-lainsäädännöstä ei siis seuraa oikeusministeriön käsityksen mukaan oikeutta saada hinnanpalautus esityksessä tarkoitetuissa tapauksissa. Se, palautetaanko lipun hinta matkustajalle tällaisissa tapauksissa, riippuu kuljetussopimuksen ehtoista.

## **EHDOTUKSEN SUHTEESTA AHVENANMAAHAN**

Oikeusministeriö muistuttaa valmistelemaa ministeriötä kuulemaan ehdotuksesta Ahvenanmaan maakuntaa sekä Ahvenanmaan valtionvirastoa, joka myöntää rajaa ylittävää liikennettä koskevia toimilupia.

Säätämisyjärjestysperusteluissa Ahvenanmaata koskevasta osuudesta tulisi poistaa rautateitä koskeva maininta, sillä Ahvenanmaalla on voimassa itsehallintolain 71 §:n mukaan valtakunnan raideliikennesääntö. Lisäksi oikeusministeriö muistuttaa, että rajavartiolaitos on itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan valtakunnalle kuuluva asia.

## **LOPUKSI**

Lausunnossa on arvioitu lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta niin perusoikeuksien rajoitusedellytysten kuin julkisen hallintotehtävän hoitamisen ja viranomaistoimivaltuuksien osalta. Lisäksi lausunnossa on korostettu tarvetta täsmentää ehdotetun järjestelmän suhdetta eri toimenpiteiden muodostamaan kokonaisuuteen, tartuntalakiin ja hybridistrategiaan sekä viranomaisten toimivaltuuksia ja tehtäviä, myös suhteessa palveluntarjoajalle ehdotettuihin velvollisuuksiin.

Malli, jossa palveluntarjoajat ainoastaan informoisivat matkustajia testitodistuksen edellytyksestä tai testauksesta ja karanteenista maahantulon yhteydessä ilman, että tähän kytketään velvollisuus olla ottamatta henkilöä kyytiin, vaikuttaa vähemmän ongelmalliselta ratkaisulta. Tämäkin vaihtoehto edellyttäisi täsmällisiä säännöksiä laissa yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista, testitodistuksen puuttumisen tai sen virheellisyyden oikeusvaikutuksista ja viranomaisten toimivaltuuksista sekä sisä- että ulkorajamatkustamisessa.

kansliapäällikkö

Pekka Timonen

lainsäädäntöneuvos

Heini Färkkilä

Liitteet Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu LVM Liikenne- ja viestintäministeriö

Tiedoksi