

7.9.2020

## **Hallituksen esitys eduskunnalle liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta**

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi liikenteen palveluista annettuun lakiin uudet säännökset negatiivisen tartuntatautia koskevan testituloksen tarkastamisesta ja todistuksen esittämisestä.

Kuljetuspalvelun tarjoajan olisi tarkastettava rajat ylittävässä liikenteessä, että matkustajalla on mukanaan todistus negatiivisesta tartuntataudin testituloksesta. Velvollisuus koskisi tilanetta, jossa Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on esittänyt, että tarvitaan toimenpiteitä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen rajoittamiseksi Suomessa. Liikenne- ja viestintävirastolle annettaisiin valtuutus tehdä asiassa päätös terveystieteellisen esityksen pohjalta.

Kuljetuspalvelun tarjoajan tarkastusvelvollisuus ei kuitenkaan ulottuisi Suomen kansalaisiin, Suomessa pysyvästi asuviin ulkomaalaisiin eikä turvapaikan hakijoihin. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää, että muitakin välttämättömiä tehtäviä suorittavia henkilöryhmiä voitaisiin jättää tarkastusvelvollisuuden ulkopuolella.

Liikenne- ja viestintävirasto valvoisi kuljetuspalvelun tarjoajia, joille voidaan mahdollisessa tarkastusvelvollisuuden rikkomistapauksessa asettaa hallinnollisia seuraamuksia kuten huomautus tai varoitus tai turvaamistoimenpiteenä uhkasakko.

Esityksessä säädettäisiin myös matkustajan velvollisuudesta hankkia todistus tartuntatautia koskevasta negatiivisesta testituloksesta ennen matkaa ja velvollisuudesta näyttää todistus kuljetusyrittäjälle ennen liikennevälineeseen nousemista. Todistuksen mukanaoloa ei kuitenkaan edellytetäisi Suomen kansalaiselta, Suomessa pysyvästi asuvalta ulkomaalaiselta, turvapaikan hakijalta tai muulta välttämätöntä tehtävää suorittavalta, josta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin myös tarkempia säännöksiä negatiivista testitulosta koskevan todistuksen muodosta, kielestä, sisällöstä ja esittämistavasta.

Lisäksi ehdotetaan lisättäväksi säännös Liikenne- ja viestintäviraston kuljetusyhtiölle asetettavaa tarkastusvelvollisuutta koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyn 2020 aikana ja olemaan voimassa 31.12.2021 saakka.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	3
1 Asian tausta ja valmistelu .....	3
1.1 Tausta .....	3
1.2 Valmistelu .....	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
3 Tavoitteet .....	10
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	10
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	10
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	11
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	16
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	16
5.2 Euroopan unioni .....	16
5.3 Kansainväliset järjestöt .....	18
6 Lausuntopalaute .....	19
7 Säännöskohtaiset perustelut .....	19
8 Lakia alemman asteinen sääntely .....	23
9 Voimaantulo .....	23
10 Toimeenpano ja seuranta .....	23
11 Suhde muihin esityksiin.....	23
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	24
LAKIEHDOTUS .....	32
Laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta.....	32

## **PERUSTELUT**

### **1 Asian tausta ja valmistelu**

#### **1.1 Tausta**

Pääministeri Sanna Marinin hallitus käsitteli neuvottelussaan kesäkuussa 2020 sitä, miten epidemiatilanteen seuraavaksi edellyttämiä toimia voitaisiin panna toimeen normaaliolojen lainsäädäntöä kehittämällä.

Hallitus totesi tuolloin, että valmiuslain toimivaltuudet, jotka Covid-19-tartuntatauti-epidemiassa on otettu käyttöön ja jotka ovat voimassa 30.6.2020 asti, ovat perustuneet arvioon, että toimivaltuudet ovat välttämättömiä väestön suojaamiseksi hyvin laajalle levinneen tartuntataudin seurauksilta sekä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi poikkeuksellisissa tilanteissa. Tavoitteena on ollut erityisesti varmistaa sosiaali- ja terveydenhuollon riittävyys ja tehohoidon kapasiteetti kriisitilanteessa.

Hybridistrategiaansa (testaa, jäljitä, eristä ja hoida -toimintamalli) nojaten hallitus totesi myös, että vaikka uhka Covid-19-tartuntatauti-epidemian leviämisestä ja kiihtymisestä on edelleen olemassa. Epidemiologisen tilannekuvan perusteella näyttäisi tällä hetkellä siltä, että tautitilanne ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon riittävyys ja tehohoidon kapasiteetti eivät enää 30.6.2020 jälkeen välttämättä tarvitse tuekseen valmiuslain toimivaltuuksilla tehtyjä toimia. Ennen tätä koskevien päätösten tekoa on vielä tarpeen seurata rajoitusten purkamisen vaikutuksia ja varmistua asiaa koskevan päätöksen perusteista. Uhka Covid-19-tartuntataudin leviämisen uudelleen kiihtymisestä on kuitenkin edelleen olemassa. Tästä syystä hallitus varautuu tilanteen vaatimiin toimenpiteisiin normaaliolojen lainsäädäntöä kehittämällä. Tilanteen sitä vaatiessa on mahdollista ottaa myös valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia uudelleen käyttöön.

Hallituksen kesäkuun 2020 neuvotteluun valmistauduttaessa liikenne- ja viestintäministeriö teki yhdessä muiden ministeriöiden kanssa ehdotuksia pysyvämmiksi lainsäädäntömuutokseksi, joilla voitaisiin varautua uuteen pandemia-aaltoon.

Covid-19-tartuntatauti-epidemia ei ole Euroopassa hellittämässä. Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskuksen ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen arvioiden mukaan tartuntamäärät ovat jälleen nousussa, ja poikkeukselliset olosuhteet jatkuvat. Useissa maissa kyseessä on niin sanottu epidemian toinen aalto.

Suomessa uusien tartuntatapausten ilmaantuvuus on pysynyt moniin muihin maihin verrattuna alhaisella tasolla, vaikka tartuntojen määrä onkin viime aikoina hieman kasvanut. Suomessa on arvioitu, että noin puolet uusista koronavirustartunnoista tulee ulkomailta. Schengen-alueen kautta tulleista tapausmääristä ei ole tarkkaa tietoa, mutta arvioiden mukaan eniten tartuntoja on tullut naapurimaista. Toisaalta tartuntoja on arvioitu tulevan etenkin ulkomailta palaavien Suomen kansalaisten ja Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten mukana. Heitä Suomen maahantulorajoitukset eivät koske.

Edellä mainitun perusteella hallitus on ryhtynyt monipuolisiin toimenpiteisiin ja tämä hallituksen esitys on yksi niistä.

## 1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä yhteistyössä Liikenne- ja viestintäviraston kanssa.

Luonnos hallituksen esityksestä on ollut lausuntokierroksella 7.9.–14.9.2020.

Kooste lausunnoista on ladattavissa valtioneuvoston Hankeikkunasta (LVM055:00/2020).

## 2 Nykytila ja sen arviointi

### *Maahantulo tartuntatautilanteessa*

Maahantulon yhteydessä kaikille matkustajille jaetaan toimintaohjeet, joissa kaikkia mahdollisesti Covid-19 infektiioon viittaavista oireista kärsivät matkustajat ohjataan hakeutumaan tuloaseman terveysneuvontapisteeseen.

Suomen kansalaisia ja Suomessa pysyvästi asuvia (joilta ei vaadita negatiivista Covid-19 testitodistusta) matkustajia suositellaan pysymään omaehtoisessa karanteenissa kulloinkin voimassa olevan Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen (jäljempänä *THL*) julkaiseman suosituksen mukaisesti ja annetaan suojautumisohjeet majapaikkaan kulkemisen ajaksi. Sama koskee EU/ETA rajoilta tai ulkorajoilta tulevia matkustajia joilla on negatiivinen negatiivisen testin todistus.

EU/ETA-valtioiden rajoilta tai ulkorajoilta tulevat matkustajat, joilta puuttuu ennakkotestaus-todistus, ohjataan tuloaseman terveysneuvontapisteeseen, jossa heille annetaan toimintaohjeet omaehtoista karanteenia ja testiin hakeutumista varten tai heidät saatetaan toimivaltaisten tartuntatautiviranomaisten toimesta määrätä läpikäymään terveystarkastus. Tarkastuksessa heidät saatetaan testata tai ottaa näyte Covid-19 infektiion seulontaa varten. Terveystarkastus voidaan määrätä pakolliseksi. Matkustajat voidaan myös toimivaltaisen tartuntatautiviranomaisen päätöksen kautta määrätä karanteeniin kulloinkin voimassa olevien THL:n ohjeiden mukaisesti. Matkustajalle annetaan tässä yhteydessä karanteenia koskevat toimintaohjeet.

Toimivaltaiset tartuntatautiviranomaiset voivat myös omaan tai THL:n arvioon perustuen ohjata osan tai kaikki matkustajat terveystarkastukseen jonka kautta heidät saatetaan testata tai ottaa näyte Covid-19 infektiion seulontaa varten. Terveystarkastus voidaan määrätä pakolliseksi. Matkustajat voidaan myös toimivaltaisen tartuntatautiviranomaisen päätöksen kautta määrätä karanteeniin kulloinkin voimassa olevien THL:n ohjeiden mukaisesti. Matkustajalle annetaan tässä yhteydessä karanteenia koskevat toimintaohjeet.

Yllä kuvatuista toimintavoista voidaan poiketa huoltovarmuuden kannalta välttämättömien kriittisten toimintojen tai elinkeinoelämän toiminnan varmistamiseksi, Työ- ja elinkeinoministerin antamien ohjeiden mukaisella tavalla.

### *Nykytilan arviointia ja rajat ylittävä liikenne*

Rajat ylittävää liikennettä suuntautuu Suomen maitse (tiet ja raiteet), meritse ja ilmaitse. Rajanylityspaikoilla varmistetaan maahantuloedellytysten olemassaolo. Maahantuloedellytykset vahvistetaan ulkomaalaislaissa.

## *Lentoliikenne*

Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen (SopS 11/1949) jäljempänä *Chicagon yleissopimus*) 14 artiklassa on sopimusmääräykset tautien leviämisen estämisestä. Artiklan mukaisesti jokainen sopimusvaltio sitoutuu ryhtymään tehokkaihin toimenpiteisiin koleran (kulkutaudin luonteisen) lavantaudin, isonrokon, keltakuumeen, ruton ja muiden senkaltaisten, sopimusvaltioiden kulloinkin erikseen nimeämien tarttuvien tautien leviämisen estämiseksi ilmailun välityksellä; tässä tarkoituksessa sopimusvaltiot ovat läheisessä yhteydessä niiden elinten kanssa, joiden toimialaan kuuluvat kansainväliset määräykset ilma-aluksiin sovellettavista terveydenhoidollisista toimenpiteistä. Tällainen yhteys ei saa syrjäyttää minkään voimassa olevan tätä koskevan kansainvälisen sopimuksen soveltamista, jossa sopimusvaltiot ehkä ovat osallisina.

Lentoliikennesopimuksissa ei yleensä ole nimenomaisia artikloja lentoliikenteeseen puuttumisesta esimerkiksi tartuntataudin leviämisen tai terroristisen uhan torjumiseksi. Lentoliikennesopimuksissa keskitytään erityisesti kaupallisiin kysymyksiin. Lentoliikennesopimuksissa on kuitenkin tyypillisesti erilliset artikkelit velvollisuudesta neuvotella lentoliikennesopimuksen soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä sekä erimielisyyksien ratkaisemisesta, joten sopimuksissa on luotu mekanismit sellaisten kysymysten käsittelyyn, joihin ei itse sopimusteksteistä löydy vastauksia.

EU:n lentoliikenneasetuksen 21 artiklan 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. Covid-19-tartuntatautiepidemian aikana EU:n lentoliikenneasetukseen on liittänyt tilapäinen 21 a artikla, joka sallii poikkeuksia lentoliikenneasetuksen 21 artiklassa säädettyyn. Väliaikainen 21 a artikla sallii 14 päivää pidemmät ratkaisut, eikä edellytä komission etukäteissuostumusta. Artikla on sovellettavissa vain nimenomaan Covid-19-tartuntatautiepidemian torjunnassa ja vain vuoden 2020 loppuun asti.

Lentoliikenneasetuksen 21 ja väliaikainen 21 a artikla asettavat osaltaan reunaehdoja sille, miten kansallisia toimenpiteitä asetuksen soveltamisalaan kuuluviin lentoreitteihin voidaan kohdistaa. Kansallisessa lainsäädännössä ei ole tällä hetkellä selkeästi määritelty millekään viranomaiselle tässä artiklassa määriteltyä toimivaltaa eikä laissa säädetä yksiselitteisesti perusteesta tehdä artiklan tarkoittamia toimenpiteitä. Koronaviruspandemian aikana on keskusteltu ilmailulain 11 §:ssä ja ilmailulain 167 §:ssä säädettyistä toimivaltuuksista. Tarkastelussa on erotettava toisaalta lentoliikenneasetuksen tarkoittamat toimet ja toisaalta sellainen kansallinen lainsäädäntö, jonka nojalla julkista valtaa voidaan käyttää. Ilmailulain 11 §:ssä säädetään toimivaltuuksissa ilmailun käyttörajoitusten osalta, ilmailulain 167 §:ssä puolestaan (yksittäisen) ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta. Tarve puuttumiselle voisi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa lentoreitin lähtöpaikassa väestön terveyttä uhkaavan tartuntataudin levinneisyys on merkittävästi lentoreitin saapumispaikkaa suurempi ja on näyttöä siitä, että lievemmistä toimenpiteistä riippumatta tartuntatauti leviää lentoreitin välityksellä lentoreitin saapumispaikkaan aiheuttaen tämän alueen väestölle henkeen ja terveyteen kohdistuvaa uhkaa.

Covid-19-tartuntatautiepidemian aikana käytyjen keskustelujen pohjalta ehdotetaan poikkeuksellisiin tilanteisiin varautumiseksi, että valtioneuvostolle ja Liikenne- ja viestintävirastolla säädettäisiin laissa toimivaltuudet lentoliikenteen liikenneoikeuksiin puuttumiseksi EU:n liikenneoikeusasetuksen mahdollistamalla tavalla. Ei ole odotettavissa, että näihin valtuuksiin turvaututtaisiin usein, vaan että liikenneoikeuksien epäminen tai rajoittaminen tulisi harkittavaksi vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa, kuten nyt käynnissä olevan Covid-19-tartuntatautiepi-

demian aikana. Ottaen huomioon EU:n lentoliikenneasetuksen säännökset, kyse ei voi myöskään olla pitkäaikaisesta toimenpiteestä, koska lentoliikenneasetus edellyttää 14 päivän jälkeen toimenpiteille komission suostumusta aina kutakin 14 päivän jaksoa varten.

Kansainvälisen lentoliikenteen matkustajilta vaadittavista asiakirjoista, maahantulosta ja selviytyksistä sekä tautien leviämisen estämisestä on säännöksiä Chicagon yleissopimuksessa. Sopimuksen 13 artiklan mukaan ilma-alusten matkustajien, henkilöstön ja tavarain maahan saapumista tai sieltä lähtöä, kuten maahantuloa, selvitystä, siirtolaisuutta, passeja, tullia ja karanteenia koskevia sopimusvaltion lakeja ja määräyksiä on noudatettava matkustajiin, henkilöstöön tai tavaraan nähden sanotun valtion alueelle tullessa, siellä oltaessa tai sieltä poistuttaessa. Sopimuksen 22 artiklassa osapuolet kuitenkin sitoutuvat toteuttamaan nämä muodollisuudet matkustajan kannalta mahdollisimman helposti ja joutuisasti: jokainen sopimusvaltio sitoutuu erityisiä määräyksiä antamalla tai muulla tavalla ryhtymään kaikkiin sopiviin toimenpiteisiin sopimusvaltioiden alueiden välisen ilmailun helpottamiseksi ja jouduttamiseksi sekä varsinkin maahanmuuttoa, karanteenia, tullia ja selvityksiä koskevia lakeja sovellettaessa ehkäisemään ilma-alusten, henkilöstöjen, matkustajien ja tavarain tarpeettoman viivytyksen.

Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä (ICAO) on hyväksytty standardeja ja suosituksia myös liikenteen sujuvoittamisen osa-alueella. Nämä koskevat ilma-alusten, matkustajien ja rahdin maahantuloon ja maasta lähtöön liittyviä järjestelyitä ja asiakirjoja. Standardeissa ja suosituksissa käsitellään myös karanteenivaatimuksia ja muita toimenpiteitä kansanterveyden suojelemiseksi. Standardien mukaan:

- sopimusvaltioiden on avustettava lentoliikenteen harjoittajia matkustajien esittämien matkustusasiakirjojen arvioinnissa väärinkäytösten estämiseksi;
- jokaisen sopimusvaltion on yhdessä lentoaseman pitäjän kanssa varmistettava julkisen terveyden ylläpito ja karanteenijärjestelyt kansainvälisillä lentoasemilla;
- sopimusvaltioiden on noudatettava WHO:n Kansainvälisen terveys säännösten (2005) asiaankuuluvia sääntöjä;
- sopimusvaltioiden on huolehdittava toisesta sopimusvaltiosta saapuvien tai toiseen sopimusvaltioon lähtevien ilma-alusten selvitystoimenpiteistä ilman tarpeetonta viivytystä;
- sopimusvaltion harkitessa terveystoimenpiteiden käyttöönottoa erityisen kansanterveysriskin tai kansainvälisen kansanterveysuhan torjumiseksi sen lisäksi, mitä WHO on suosittanut, myös tämän on tapahduttava WHO:n Kansainvälisen terveys säännösten mukaisesti. Säännösten 43 artiklassa edellytetään, että terveyteen liittyviä lisätoimenpiteitä käyttöön ottaessaan sopimusvaltion on perustettava arvionsa (a) tieteellisiin periaatteisiin, (b) käytettävissä olevaan tieteelliseen näyttöön ihmisten terveydelle aiheuttavasta riskistä, ja jos näyttö on riittämätön, mm. WHO:lta ja muilta kansainvälisiltä järjestöiltä saatavissa olevaan tietoon, sekä c) WHO:n erityiseen ohjeistukseen ja neuvoihin.

### *Merenkulku*

Merenkulun kansainvälisissä yleissopimuksissa ei ole nimenomaisia säädöksiä, joilla estetään tartuntatautien leviäminen. Merenkulun yleissopimuksissa keskitytään tyypillisesti alusten turvallisuuden sekä miehistön pätevyyteen liittyviin asioihin.

Merenkulussa aluksiin ja sen miehistöön satamavaltio voi kohdistaa satamavaltiotarkastuksia (Port State Control). Oikeus ja velvollisuus tehdä satamavaltiotarkastuksia on määritelty kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) toimesta. EU:lla on myös satamavaltiotarkastuksia koskevaa sääntelyä. Lisäksi aluksella on IMO:n kansainvälisen meriliikenteen helpottamista koskevan yleissopimuksen (FAL-yleissopimus) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/65/EU (ilmoitusmuodollisuusdirektiivi) säätelemällä tavalla velvollisuus ilmoittaa satamavaltion viranomaiselle alusta koskevia tietoja muun muassa matkustajista ja tehdä meriterveysilmoitus (Maritime Health Declaration). Meriterveysilmoituksella aluksen päällikkö ilmoittaa aluksella mahdollisesti ilmenevästä tarttuvasta taudista. Kansallisesti ilmoitusmuodollisuuksista on säädetty alusliikennepalvelulaissa (623/2005), jonka mukaan nämä ilmoitukset on tehtävä tullille käyttäen merenkulun tiedonhallintajärjestelmää (Portnet) 24 tuntia ennen aluksen saapumista satamaan. Schengen rajan ulkopuolisista satamista tulevien alusten ja Schengen alueen niistä satamista, joiden sisärajatarkastukset on palautettu, alusten on toimitettava matkustajaluettelo Portnet-järjestelmän kautta. Normaalisti EU:n sisäliikenteessä matkustajaluetteloita ei tarvitse toimittaa satamavaltiolle. Tieto meriterveysilmoituksesta menee myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle (THL).

Mikäli aluksella on meriterveysilmoituksen mukaan tarttuvaa tautia, voi alueellinen tartuntatauti- ja terveysvirasto suorittaa aluksella ennen sen satamaan tuloa tai heti aluksen tultua satamaan selvityksen tilanteesta. Alusta ei voi määrätä karanteeniin vaan karanteenitoimenpide kohdistuu henkilöön. Aluksen päällikkö voi määrätä aluksella olevan henkilön eristettäväksi muusta henkilöstöstä tai matkustajista, kunnes lääkäri on antanut lausuntonsa.

Matkustajarajoitusten tullessa käyttöön matkustaja-autolautat jatkoivat rahtiliikennettä kuljettamalla rekkvoja kuljettajineen. Matkustajamäärät olivat niin pieniä, että jokaiselle voitiin osoittaa oma hytti ja aluksen palvelut toteutettiin siten, että kuljettajien ei tarvinnut kohdata muita henkilöitä. Nämä toimenpiteet purkautuivat touko-, kesä- ja heinäkuussa, matkustamisen vapautuessa asteittain. Rajoituksia on edelleen voimassa Ruotsin liikenteessä.

Rahtia kuljettavat roro-alukset, jotka voivat ottaa enintään 12 matkustajaa, kuljettavat joko rekkvoja kuljettajineen tai autolla liikkuvia matkustajia, joilla kaikilla on hytti aluksella.

### *Rautatieliikenne*

Suomella on kansainvälistä rautatieliikennettä koskeva sopimus Venäjän federaation kanssa. Sopimus suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä (SopS 85/2016) tuli voimaan 22.12.2016. Sopimuksella säännellään kahdenvälistä matkustaja- ja rahtiliikennettä sekä kauttakulkuliikennettä. Sopimuksen 6 artiklan mukaan kuljetusyhtiön on tehtävä kuljetussopimus matkustajan kanssa, jos sopimuksen tekemistä eivät estä tämän sopimuksen ja sovellettavaksi tulevan lainsäädännön määräykset. Jos matkustajalta edellytetään Suomessa todistusta negatiivisesta tartuntataudin testituloksesta, ei rautatiekuljetusyhtiö voi myydä lippua asiakkaalle ilman, että se tarkastaa kyseisen asiakirjan olemassaolon. Venäjän rautatieliikenteessä käytäntönä on, että matkustusasiakirjat ja matkaliput tarkastetaan laiturilla ennen junaan nousemista. Vastavuoroisesti Venäjä voi asettaa Suomesta tuleville matkustajille rajoituksia tai kuljetusyhtiölle lisävelvoitteita.

### *Tieliikenne*

Kansainvälinen linja-autoliikenne perustuu EU:n lainsäädäntöön ja kansainvälisiin kahdenvälisiin ja monenkeskisiin sopimuksiin. Säädökset ja sopimusmääräykset koskevat liikenteen harjoittamisen tapaa, mutta niissä ei ole erityisiä matkustajia koskevia vaatimuksia.

Suomella on sopimus kansainvälisestä tieliikenteestä Venäjän kanssa (SopS 56/2001). Sopimuksen 18 artiklan mukaan liikenteen harjoittajien on noudatettava sen valtion liikennesääntöjä ja muita lain määräyksiä, jonka alueella ajoneuvo on. Sopimus koskee rahtiliikenteen lisäksi luvanvaraista linja-autoliikennettä sekä Suomen ja Venäjän välillä toimivia taksiyrittäjiä. Säännöstä siitä, että matkustajalla on oltava mukanaan negatiivinen tartuntatautia koskeva testitulokset, on toteutettavissa sopimusmääräysten mukaisesti.

Suomen ja Ruotsin välinen sopimus kansainvälisestä taksiliikenteestä tiellä (SopS 11/2014) tuli voimaan 25.11.2012. Sopimusta sovelletaan sopimuspuolten alueiden väliseen kansainväliseen taksiliikenteeseen. Sopimuksen 3 artikla sisältää säännökset sallitusta taksiliikenteestä muun muassa siten, että taksiyrittäjä saa kuljettaa matkustajia kotivaltiota toisen sopimusvaltion alueelle tai taksiyrittäjä saa kuljettaa matkustajia toisen sopimusvaltion alueelta kotivaltioon, jos kuljetus on tilattu ennakoon tai paikallista taksia ei ole saatavilla. Sopimuksen 5 artiklassa on taksiliikennettä hoitavan velvollisuudet määritelty ja ne koskevat lähinnä ajoneuvoa ja taksilupa sekä mukana pidettäviä asiakirjoja. Siten matkustajan asiakirjan tarkastaminen tulisi olemaan sopimuksen ulkopuolinen, ylimääräinen velvollisuus taksiyrittäjälle.

Keväällä 2020 asetettuihin koronavirustaudin (Sars-CoV2) leviämisen estämiseksi asetetuista matkustusrajoituksista vapautettiin raskaan liikenteen kuljettajat, jotta välttämättömät liikennepalvelut pystyttiin turvaamaan.

#### *Matkailun nykytila*

Vuonna 2018 matkailualalla työskenteli 5,4 % kaikista työllisistä, ulkomainen matkailukysyntä oli 4,9 miljardia euroa ja ulkomaisen matkailun osuus matkailun kokonaiskysynnästä 31 %. Koko matkailuarvonlisäyksen osuus perushintaisesta BKT:sta oli 2,2 % vuonna 2018.

Koronaviruspandemia on vaikuttanut merkittävästi matkailualan toimintaedellytyksiin ja ulkomailta Suomeen suuntautuvan matkailun määrään vuonna 2020. Viikon mittaisella tarkasteluajanjaksoilla Suomeen saapui elokuussa 2020 lentoliikenteessä 16 000 matkustajaa ja alusliikenteessä hiukan alle 67 000 matkustajaa. Kansainvälinen maaliikenne on ollut hyvin vähäistä maahantulorajoitusten johdosta, mutta niiden vapautumisen myötä voitaisiin rautatieliikenteessä odottaa Suomeen alkuun noin 1 200 - 1 600 matkustajaa viikoittain, myöhemmin noin 2 400 - 3 200 matkustajaa viikoittain. Tieliikenteessä on myönnetty Venäjältä saapuvaan liikenteeseen kansainvälisen liikenteen lupia noin 17 200 matkustajan viikkomäärille, mutta pandemiasta aiheutuvat olosuhteet voivat vaikuttaa siihen, missä määrin kansainväliset bussimatkat toteutuvat. Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisillä kansainvälisen reittiliikenteen vuoroilla toteutuneet matkustajaluvut ovat yhteensä noin 450 matkustajaa viikossa.

#### *Velvollisuudesta tarkistaa matkustajan asiakirjoja kuljetuspalvelussa*

Liikenne- ja viestintävirastolla ei ole nykyisellään rajat ylittävän liikenteen osalta matkustajien valvontaan liittyviä tehtäviä. Ilmailussa ja merenkulussa virastolla on EU-lainsäädännössä tarkoin määritellyt tehtävät tehdä tarkastuksia lentoasemilla ja satamissa, mutta nämä tarkastukset kohdistuvat nimenomaan liikennevälineisiin ja miehistöön ja tarkastusten toimittamistapa ja näistä raportointi on tarkoin säännelty. Liikenne- ja viestintävirastolla on rooli matkustajan oikeuksiin liittyvien kysymysten käsittelyssä. Virasto toimii EU:n matkustajien oikeuksia koske-



vien asetusten edellyttämänä kansallisena toimivaltaisena viranomaisena kuluttajaviranomais-  
ten ohella siltä osin kuin on kyse liikematkustajien ja liikuntarajoitteisten matkustajien oikeuk-  
sista.<sup>1</sup>

Liikenne- ja viestintävirastolla ei ole valmiiksi resursseja negatiivisten tartuntatodistusten tarkastamiseksi, ja henkilöstön rekrytointi ja kouluttaminen tehtävään veisi suhteettoman paljon aikaa. Tämän vuoksi tarkoituksena on, että rajanylityspaikoilla suoritettaisiin valvontaa satunnaistarkastuksin niin, että valvonnasta huolehtisivat poliisi-, tulli, ja rajaviranomaisten edustajat virka-apupyynnöiden perusteella. Liikenne- ja viestintävirasto käsittelee valvonnan tulokset ja ryhtyisi tarvittaessa toimenpiteisiin niiden kuljetuspalvelun tarjoajien osalta, jotka eivät valvonnan tulosten perusteella ole huolehtineet negatiivisten tartuntatodistusten tarkastamisesta.

Suomen kansallisessa lainsäädännössä ulkomaalaisen maahantulon edellytyksistä ja vaadittavista asiakirjoista säädetään ulkomaalaislaissa. Sen 11 §:n mukaan ulkomaalaisen maahantulo edellyttää mm. että hänellä on voimassa oleva vaadittava rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja; hänellä on voimassa oleva vaadittava viisumi, oleskelulupa taikka työntekijän tai yrittäjän oleskelulupa, jollei Euroopan unionin lainsäädännöstä tai Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu; ja että hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita. Ulkomaalaislain 42 §:n mukaan ulkomaalainen saa kulkea Suomen kautta toiseen Schengen-valtioon, jos hänellä on tämän valtion myöntämä oleskelulupa, kansallinen viisumi tai paluuviiisumi; ja kolmanteen valtioon, jos hänellä on Schengen-valtion myöntämä oleskelulupa, viisumi tai kauttakulkuviiisumi. Kauttakulkuoikeuden käyttäminen edellyttää, että ulkomaalaista ei ole määrätty Suomessa maahantulo-  
lokieltoon tai että hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta taikka kansanterveyttä.

Valtakunnan rajan ylittämistä ja sen valvonnasta vastaavat Rajavartiolaitos, poliisi ja tulli näiden viranomaisten rajavartioloissa (578/2005) säädetyn tehtävänjoon ja toimivaltuuksien mukaisesti. Ulkomaalaislain 173 §:ssä kuitenkin säädetään asiakirjojen tarkastusvelvollisuus myös liikenteenharjoittajalle. Sen mukaan liikenteenharjoittajan on varmistettava, että sen Suomeen ulkorajaliikenteessä kuljettamalla ulkomaalaisella, joka ei ole unionin kansalainen tai häneen rinnastettava, on maahantuloon vaadittava matkustusasiakirja sekä vaadittava viisumi tai oleskelulupa. Lain 179 §:ssä säädetään liikenteenharjoittajan seuraamusmaksusta, joka määrätään 173 §:ssä säädetyn tarkastusvelvollisuuden rikkoneelle liikenteenharjoittajalle. Maksun suuruus on 3 000 euroa kuljetettua henkilöä kohden. Väärän todistuksen antamisesta viranomaiselle ja niskoittelusta rajavartiomiestä vastaan säädetään rikoslain (39/1889) 16 luvussa.

---

<sup>1</sup> Matkustajanoikeuksista lentojen viivästyessä tai peruuntuessa säädetään matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä sekä asetuksen (ETY) N:o 295/91 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 261/2004. Liikuntarajoitteisten matkustajien oikeuksista säädetään vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksista lentoliikenteessä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1107/2006. Merenkulussa sovelletaan matkustajien oikeuksista meri- ja sisävesiliikenteessä sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1177/2010. Rautatieliikenteen osalta sovelletaan rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1371/2007. Bussiliikenteeseen sovelletaan puolestaan matkustajien oikeuksista linja-autoliikenteessä sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 181/2011.

### 3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on suojella väestöä ja pyrkiä estämään vaarallisen tartuntataudin leviäminen Suomessa varmistamalla, että toimivaltaisella viranomaisella, Liikenne- ja viestintävirastolla, olisi käytettävissään monipuolinen keinovalikoima toimenpiteitä. Suomessa EU:n sisärajatarkastuksista on tarkoitus luopua lokakuussa 2020 Schengen-sääntelyn perusteella. Vaihtoehtona ei siten voi olla nykyjärjestelyjen jatkaminen. Esityksessä ehdotetuilla toimenpiteillä pyritään huomioimaan rajat ylittävän liikenteen vaikutukset kansanterveydelle ja terveysturvallisuudelle.

Toisaalta tavoitteena on pyrkiä lisäämään matkustajien luottamusta rajat ylittävän matkustuksen turvallisuuteen edellyttämällä matkustajilta tartuntatautia koskevaa negatiivista testitulosta ennen liikennevälineeseen tuleamista. Tarkastusvelvollisuuden kohdentuminen kuljetusyrityksiin pyritään toteuttamaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla ja aiheuttaen mahdollisimman vähän haittaa välttämättömälle liikenteelle, kuten henkilöliikenteelle tai rahti- ja tavaraliikenteelle tai tietyllä alueella tapahtuvalle liikenteelle. Liikenne- ja viestintävirastolle esitetty toimivallan laajennus on pyritty kuvaamaan täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

### 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

#### 4.1 Keskeiset ehdotukset

*Liikenteen palveluista annettuun lakiin (320/2017) ehdotetaan lisättäviksi kolme uutta säännöstä, uusi 153 a §, 153 b § ja 261 a §.*

*Lakiehdotuksen 153 a §:ssä* säädettäisiin kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuudesta tarkastaa matkustajan asiakirja (todistus negatiivisesta testituloksesta) rajat ylittävässä liikenteessä. Velvollisuus koskisi tilannetta, jossa Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on todennut ja esittänyt, että tarvitaan toimenpiteitä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen rajoittamiseksi Suomessa. Liikenne- ja viestintävirasto tekisi tarkastusvelvollisuudesta päätöksen ja velvollisuus koskisi sekä sisäraja- että ulkorajamatkustajia viraston kulloisenkin päätöksen mukaisesti. Tarkastusvelvollisuuden ulkopuolella jäisivät Suomen kansalaiset, Suomessa pysyvästi asuvat ulkomaalaiset, turvapaikan hakijat sekä henkilöryhmät, joista säädettäisiin erikseen valtioneuvoston asetuksella.

Kuljetuspalvelun tarjoajalla olisi tarkastuksen toteuttamiseksi oikeus käyttää matkustajaa koskevia varaustietoja sekä tehdä tietojärjestelmänsä merkintä negatiivisesta testituloksesta. Liikenne- ja viestintävirasto valvoisi, että kuljetusyritykset noudattavat päätöstä ja tarkastusvelvollisuutta. Valvonnan toteuttamiseksi voidaan pyytää virka-apua poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja Tullilta.

Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin todistuksen muodosta, kielestä, sisällöstä ja esittämistavasta.

*Lakiehdotuksen 153 b §:ssä* säädettäisiin matkustajan velvollisuudesta hankkia todistus tartuntatautia koskevasta negatiivisesta testituloksesta ennen matkaa ja velvollisuudesta näyttää todistus kuljetusyritykselle ennen liikennevälineeseen nousemista. Todistuksen mukanaoloa ei kuitenkaan edellytetä Suomen kansalaiselta, Suomessa pysyvästi asuvalta ulkomaalaiselta, turvapaikan hakijalta tai muulta välttämätöntä tehtävää suorittavalta, josta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

*Lakiehdotuksen 261 a §:ssä* säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston 153 a §:n nojalla tekemän päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta.

## **4.2 Pääasialliset vaikutukset**

### *Yhteiskunnalliset vaikutukset*

Koronavirustauti (Covid-19) on aiheuttanut maailmanlaajuisen taloudellisen ja yhteiskunnallisen häiriön. Koronapandemialla on ollut jo nyt merkittäviä terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia niin Suomessa kuin muuallakin maailmassa. Osa näistä vaikutuksista on mahdollisesti pitkäkestoisia.

Koronakriisin yhteiskunnallisten vaikutusten mittaluokka ja kesto riippuvat epidemian akuutin vaiheen ja siitä aiheutuvan yhteiskunnallisesti poikkeuksellisen tilanteen kestosta sekä Suomessa että globaalilla tasolla. Suomen riippuvaisuus globaalista kehityksestä korostuu kriisin jatkuessa. Pandemian etenemisellä globaalilla tasolla on merkittäviä epidemiologisia ja taloudellisia vaikutuksia Suomeen. Pitkittyessään kriisin vaikutukset maailmantalouteen kasvavat merkittävästi ennakoitua suuremmiksi. IMF:n ennusteessa skenaariot, joissa epidemia kestäisi ennakoitua pidempään tai epidemian toinen aalto saapuisi vuonna 2021, ajaisivat maailmantalouden vieläkin syvempään lamaan.

Maailmankaupan painuminen laskuun ja kotimaisen kysynnän väheneminen supistavat Suomen vientiä ja tuontia. Teollisuuden tuotanto reagoi kansainvälisen kaupan laskuun sekä ongelmiin erilaisten komponenttien saannissa. Kun investoinnit maailmanlaajuisesti heikkenevät, tilausten voimakas lasku on todennäköisesti edessä myös metalliteollisuudessa. Erityisesti telakkateollisuus voi kohdata erittäin suuria vaikeuksia. Energia- ja metsäteollisuus kärsivät yleisestä globaalista kysynnän heikkoudesta. Toisaalta viestintäteollisuus voi hyötyä globaalista etätöihin siirtymisestä. Ilmeisiä hyötyjiä ovat myös lääketeollisuus ja terveysteknologia. Vaikutukset teollisuuteen ovat suurelta osin vasta edessä ja riskinä on, että vientimarkkinoiden elpyminen vie varsin pitkään.

Koronakriisin vaikutukset rakentamismääriin ja työllisyyteen näkyvät viiveellä, sillä jo ennen koronakriisiä käynnistyneet hankkeet pitävät toimeliaisuutta yllä. Sen sijaan uusia hankkeita käynnistetään selvästi aiempaa vähemmän. Vaikutukset voivat näkyä myös työvoiman saannin vaikeutumisenä ja materiaalipulana sekä korjausrakentamisessa.

Koronakriisin välittömät taloudelliset vaikutukset Suomelle ovat olleet toistaiseksi voimakkaimmat palvelualoilla. Liikenteen, ravintoloiden, majoituksen, kulttuuri- ja monien muiden palveluiden kysyntä on romahtanut, mikä näkyy myös lomauttavien yritysten määrässä. Lomautukset ja irtisanomiset ovat kuitenkin kasvussa lähes kaikilla toimialoilla. Poikkeuksena tähän ovat päivittäistavarakauppa ja verkkokauppa, joiden kulutus on kasvanut suhteessa vuodentakaiseen. Työ- ja elinkeinoministeriön tilastoima työttömien työnhakijoiden määrä kasvoi huhtikuussa 203 000 hengellä (89 %) viime vuodesta. Kasvusta suurin osa (152 000 hlö) tuli lomautuksista.

Koronakriisin aiheuttama taloudellinen epävakaus ja epävarmuus vaikuttavat voimakkaasti lukuisten kansalaisten ja yritysten taloudelliseen tilanteeseen. Pitkäaikaiset negatiiviset vaikutukset ovat huomattavasti pienempiä, jos työmarkkinoilla koronakriisin vaikutus jää lähinnä määräaikaisten lomautusten lyhytaikaiseksi kasvuksi irtisanomisten kasvun sijaan. Pahimmillaan tilapäinen negatiivinen shokki voi aiheuttaa työmarkkinoilla pitkäaikaisia vaikutuksia (ns. hystereesi-ilmiö). Tällöin työttömyys pitkittyy ja jää aiempaa korkeammalle tasolle senkin jälkeen,

kun talous on kriisistä toipunut. Aiemmistä syivistä ja pitkittyneistä taantumista tiedetään myös, että niillä on ollut pitkäaikaisia vaikutuksia niiden aikana työmarkkinoille tulevien ja työttömäksi jääneiden ura- ja ansiokehitykseen.

Kriisi lisää myös työmarkkinoiden jakautumista. Vaikeimmassa asemassa olevien riski syrjäytyä työmarkkinoilta pysyvästi lisääntyy kriisissä ja sen jälkeisessä taantumassa entisestään. Työttömyyden pitkittyminen aiheuttavaa paitsi inhimillisiä ja sosiaalisia kustannuksia, myös taloudellisia kustannuksia sitä kautta, että korkea rakennetyöttömyys heikentää työmarkkinoiden toimivuutta. Työmarkkinoiden huono toimivuus puolestaan on omiaan heikentämään talouden elpymistä.<sup>2</sup>

Esityksellä pyrittäisiin suojelemaan väestön henkeä ja terveyttä maailmanlaajuisesti leviävältä Covid-19-pandemialta. Vaatimus negatiivisesta tartuntataudin testitodistuksesta Suomeen ulkomailta matkustettaessa oletettavasti rajoittaisi tartuntataudin leviämistä ulkomailta Suomeen kansainvälisen matkustuksen yhteydessä. Tämä osaltaan vähentäisi väestön pandemiartuntoja sekä vähentäisi pandemiasta terveydenhuoltojärjestelmälle aiheutuvia kustannuksia.

Esityksen suurin myönteinen vaikutus on ihmisten hengen ja terveyden suojeleminen. Esityksellä edesautetaan perustuslaissa jokaiselle turvattua oikeutta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä toteutetaan perustuslaissa julkiselle vallalle säädettyä velvollisuutta edistää väestön terveyttä. Esityksellä saavutettavien perusoikeusvaikutusten merkittävyys on suhteessa siihen, kuinka vaikuttavasti esityksellä rajoitetaan tartuntataudin leviämistä ulkomailta Suomeen.

#### *Vaikutukset viranomaisten toimintaan*

Ehdotetussa lakimuutoksessa pääasiallisena toimivaltaisena viranomaisena toimii *Liikenne- ja viestintävirasto*. Virasto toimii liikenne- ja viestintäalan lupa-, rekisteri- ja valvontaviranomaisena ja se vastaa myös alan määräysten ja ohjeiden antamisesta.

Liikenne- ja viestintävirasto on arvioinut tämän hallituksen esityksen, tartuntatautilain liikenteen terveysturvallisuutta koskevien muutosten sekä hallituksen esityksen liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädäntömuutoksista merenkulun ja ilmailun toimialalla, että ehdotetut muutokset edellyttäisivät virastolta yhteensä 5 htv:n lisätyöpanosta, jonka euromääräinen vuosikustannus olisi noin 650 000 euroa. Kyseessä olisivat vaativat asiantuntijatehtävät, jotka eivät kata muilta viranomaisilta virka-apuna pyydyttävää, paikan päällä tehtävää valvontaa. Virasto joutuu kasvattamaan asiantuntemustaan terveysturvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä ja tavoissa, joilla liikenteessä voidaan vähentää tartuntavaarallisten tautien leviämistä. Eri liikennemuodoissa toimintamallit eivät ole aivan yhteneväisiä, ja kuljetuspalvelun tarjoajien lisäksi on huomioitava myös liikenteen infraan ja liikennevirtojen ohjaukseen liittyvät toimenpiteet. Covid-19-pandemian seurauksena tartuntatauteihin liittyvä viranomaisyhteistyö sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla tulee lisääntymään. On tärkeää, että Suomi on jatkossa myös kansainvälisillä ja Euroopan unionin foorumeilla osallistumassa kansainväliseen tietojenvaihtoon ja yhteisten toimintamallien ja parhaiden käytäntöjen luomiseen. Tartuntatautiläntilanteessa virastolle on annettu uusia tehtäviä ja valtuuksia, joiden hoitaminen on resursoitava. Muina aikoina nämä resurssit tukisivat lisäksi liikenteen varautumista ja pandemiasuunnittelua.

---

<sup>2</sup> Valtioneuvoston julkaisu 2020:17: Koronakriisin jälkihoito ja jälleenrakennus  
Exit- ja jälleenrakennustyöryhmän 2. vaiheen raportti, Helsinki 2020

Viraston toimet olisivat osaksi rinnakkaisia ja osaksi täydentäisivät muiden toimivaltaisten viranomaisten toimenpiteitä.

Poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin tehtävät voivat lisääntyä Liikenne- ja viestintäviraston valvontatehtävästä aiheutuvien virka-apupyynnöiden johdosta.

Vaikutukset kuluttajiin voivat lisätä kuluttajien yhteydenottoja kuluttajaviranomaisiin ja näissä viranomaisissa käsiteltävien asioiden määrää.

#### *Vaikutukset yrityksiin ja työntekijöihin*

Esityksen arvioidaan vaikuttavan kuljetuspalvelujen tarjoajiin mahdollisten matkustajamäärämuutosten ja velvoitteista aiheutuvien kustannusten kautta. Esityksen vaikutusta kuljetuspalvelujen kysyntään on kuitenkin vaikea arvioida. Toisaalta esityksellä lisättäisiin kansalaisten luotamusta matkustamisen terveysturvallisuuteen, sillä negatiivisen testituloksen esittämisvelvollisuuden arvioidaan madaltavan pelkoa tartunnan saamisesta rajat ylittävässä kuljetuspalvelussa. Tällä voi olla kokonaisuutena matkustusta lisäävä ja siten kuljetuspalveluja tarjoavien yritysten tuloja kasvattava vaikutus. Toisaalta esitys voi hankaloittaa matkustamista, sillä matkustajien on hankittava negatiivinen todistus tartuntataudista ennen matkaa. Ylimääräisen hankaluuden lisäksi velvoite lisää myös matkustamisen kustannuksia matkustajalle ja voi siten vähentää matkustamista, joka näkyy kuljetuspalveluja tarjoaville yrityksille tulojen vähentymisenä.

Esitys kasvattaisi kuljetuspalvelun tarjoajien hallinnollista taakkaa ja kuljetuspalvelun tuottamiseen liittyviä kustannuksia silloin, kun kuljetuspalvelussa edellytettäisiin matkustajilta viranomaispäätöksellä negatiivisia tartuntataudin testitodistuksia. Hallinnollinen taakka ja kustannukset aiheutuisivat todistusvaatimuksesta ilmoittamisesta ja todistuksien tarkastamisesta. Kuljetuspalvelun tarjoajalla olisi kuitenkin vapaus järjestää niille ehdotetun velvollisuuden huolehtimisesta tavalla, joka aiheuttaa kullekin toimijalle vähiten hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Ehdotus parantaisi välillisesti kuljetuspalvelun tarjoajan työntekijöiden työturvallisuutta.

Jos velvollisuus tarkastaa matkustajilta todistus negatiivisesta testituloksesta estää tartuntataudin leviämistä Suomessa, sillä olisi todennäköisesti positiivisia vaikutuksia muille kuin kuljetuspalveluja tarjoaville yrityksille ja niiden työntekijöille. Viimeaikaisissa tutkimuksissa on havaittu, että koronaviruksen leviäminen itsessään on vähentänyt kotitalouksien kulutusta<sup>3</sup> ja vähentänyt työpaikkoja<sup>4</sup>, riippumatta talouden sulkutoimista.

Esitys hankaloittaisi ja vähentäisi liikematkustamista kasvattamalla matkustamisesta aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi rajat ylittävä matkustaminen äkillisessä tilanteessa ilman negatiivista tartuntataudin testitulosta ei olisi mahdollista, ellei matkustaja kuuluisi erikseen säädettyyn poikkeusryhmään, jolle on myönnetty vapautus todistuksen esittämisestä. Tällä voi olla välillisiä yrityksiin kohdistuvia negatiivisia taloudellisia vaikutuksia.

---

<sup>3</sup> Sheridan, A., Andersen, A. L., Hansen, T. & Johannesen, N. Social distancing laws cause only small losses of economic activity during the COVID-19 pandemic in Scandinavia. PNAS 2020.

[<https://doi.org/10.1073/pnas.2010068117>]

<sup>4</sup> Aum, S., Lee, S. Y. & Shin, Y. COVID-19 Doesn't Need Lockdowns to Destroy Jobs: The Effect of Local Outbreaks in Korea. NBER Working Paper No. 27264, 2020. [<https://www.nber.org/papers/w27264>]

Suomeen ulkomailta kohdistuvan matkustamisen hankaloituminen ja kustannuksien kasvu voivat vähentää turismia ja vapaa-ajan matkustamista Suomeen. Turismin lasku hankaloittaisi matkailuelinkeinon toimintaedellytyksiä jo nykyisellään haastavassa toimintaympäristössä. Toisaalta testitulosten tarkastaminen voi lisätä ihmisten luottamusta matkustamisen terveysturvallisuuteen ja sitä kautta lisätä matkustusta. Siten vaikutuksia matkailuelinkeinon on vaikea arvioida.

Matkustajalla ei todennäköisesti olisi mahdollisuutta vaatia kuljetuspalvelun tarjoajalta korvausta maksamansa lipun hinnasta, jos hänen matkansa estyy todistuksen puuttumisen vuoksi. Jos matka, kuten esimerkiksi tietty lento, kuitenkin kokonaan peruutetaan, olisi kuljetuspalvelun tarjoaja todennäköisesti velvollinen korvaamaan matkustajille lipun hinnan. Euroopan komissio julkaisi 18.3.2020 ohjeet (C (2020)1830) matkustajien oikeuksien huomioon ottamiseksi Covid-19-pandemiassa. Euroopan unionin suoraan sovellettavia matkustajien oikeuksia koskevia asetuksia on annettu lentoliikenteestä (EY) No 261/2004), rautatieliikenteestä (EY) No 1371/2007), vesiliikenteestä (EU) No 1177/2010) ja pitkän matkan linja-autoliikenteestä (EU) No 181/2011). Näissä asetuksissa säädetään muun muassa matkustajien oikeuksista korvaukseen, hinnanpalautukseen, uudelleenreititykseen, ja huolenpitoon kuten majoitukseen ja ateriakorvauksiin matkan viivästyessä tai peruuntuessa. Lentoliikenteestä on lisäksi annettu erikseen asetus, joka koskee liikuntarajoitteisten matkustajien oikeuksia. Muita liikennemuotoja koskevissa asetuksissa nämä oikeudet on sisällytetty pääasetukseen.

Komission ohjeissa todetaan muun muassa, että Covid-19-pandemia voidaan rinnastaa asetusten ylivoimaista estettä koskevaan tilanteeseen. Lentoliikenteen osalta tämä tarkoittaa sitä, että lentoyhtiön ei tarvitse maksaa matkustajille lennon peruutusta tai viivästystä koskevia vakio-korvauksia. Rautatieliikennettä koskeva asetus ei sisällä lainkaan sääntelyä ylivoimaisesta estestä, minkä vuoksi rautatieyhtiö on velvollinen korvaamaan asetuksen mukaiset korvaukset matkustajalle. Toisin kuin lentoliikenteessä, rautatieliikenteessä kyseinen korvaus ei kuitenkaan ole vakio- tai muutoinen, vaan se määräytyy lipun hinnan mukaan, minkä vuoksi korvaussummat ovat huomattavasti maltillisemmat. Vesiliikennettä ja pitkän matkan linja-autoliikennettä koskeviin asetuksiin sisältyy ylivoimaista estettä koskeva säännös, joten näidenkään liikennemuotojen osalta erillistä korvausta matkan peruuntumisesta tai viivästymisestä ei tarvitse maksaa.

Komission ohjeiden mukaan Covid-19-pandemia ei kuitenkaan poista kuljetusyritykseltä, oli se sitten lento-, rautatie-, laiva- tai linja-autoyhtiö, vastuuta korvata matkustajalle tämän maksamaa lipun hintaa takaisin. Matkustajan ei myöskään tarvitse tyytyä lahjakorttiin tai muuhun vastaavaan vaihtoehtoon hinnan palautuksen sijaan.

Komission ohjeissa todetaan lisäksi, että Covid-19-pandemia ei poista yhtiöltä asetuksen mukaista velvoitetta matkustajan huolenpitoon kuten ateriakorvauksiin tai majoitukseen.

#### *Vaikutukset kansantalouteen*

Pandemian hillitsemisellä voidaan arvioida olevan merkittäviä positiivisia yhteiskuntataloudellisia hyötyjä. Mitä lievempänä tartuntatautilanne Suomessa kyetään säilyttämään, sitä vähemmän tartuntatauti-epidemia vähentää ihmisten ja yritysten taloudellista aktiivisuutta ja aiheuttaa haittaa kansantaloudelle.<sup>5</sup> Tartuntatauti-epidemian leviämisen vähentämisellä kansantaloudelle

---

<sup>5</sup> Ks. edellä viitatus Sheridan ym. 2020 ja Aum ym. 2020. Myös esimerkiksi korttistoista saadut tilastot viittaavat siihen, että maissa, joissa pandemian leviämistä on saatu hillittyä eniten, on talous kärsinyt

mahdollisesti saavutettavien potentiaalisten hyötyjen arvioidaan olevan merkittävämpiä, kuin ehdotuksesta lyhytaikaisesti aiheutuvat kustannukset.

Kansainvälinen valuuttarahasto International Monetary Fund (IMF) on todennut COVID-19 – tartuntataudilla olevan syvälinen vaikutus ihmisiin, yhtiöihin ja kansantalouksiin kaikkialla maailmassa. Samalla, kun kansakunnat tukevat kansalaisiaan ja elinkeinoelämäänsä, ne kohtavat haasteita palautua pandemiasta alhaisen taloudellisen toimeliaisuuden ja ennakoimattoman suurten velkamäärien keskellä. Julkisen sektorin infrastruktuurihankkeet ovat keskeisessä roolissa palautumisessa mutta resurssien niukkuus aiheuttaa valtioiden veronmaksajien varojen käytölle haasteita.

Talouden elpyminen Covid-19-tartuntatautipandemiasta mahdollistaa viisaasti hoidettuna valtioiden investoinnin hyvin suunniteltuun julkiseen infrastruktuuriin. Investoinnit terveydenhuoltojärjestelmiin, digitaalisiin ja ympäristötietoisiin infrastruktuureihin voivat parantaa ihmisten elämää, yhdistää markkinoita ja parantaa valtioiden sietokykyä ilmastomuutoksiin ja tuleviin pandemiioihin. Valtiot voivat myös lisätä panostustaan kestäväen kehityksen hankkeisiin samalla, kun kehittyvien talouksien on panostettava muun muassa vanhenevaan liikenneinfrastruktuuriin ja terveydenhuoltojärjestelmiin.

#### *Vaikutukset kotitalouksiin*

Suomen kansalaisille itselleen ehdotettu muutos ei tuo suoraan vaikutuksia, koska heidät on vapautettu velvollisuudesta todistuksen esittämiseen. Ehdotuksella voi olla välillisiä vaikutuksia sen myötä, jos kuljetuspalvelun tarjoajat keskeyttävät matkapalvelunsa Suomeen heille kohdistettujen uusien vaatimusten johdosta. Samoin matkustusaika saattaa pidentyä samalla liikennevälineellä matkustavien ulkomaalaisten todistusten tarkastamiseen käytettävän ajan verran.

Vaikutuksia voisi kohdistua myös monikulttuurisiin perheisiin sekä perheisiin, joista jokin perheenjäsen tai lähisukulainen ei ole Suomen kansalainen eikä asu Suomessa. Käytännössä tällaisia lisäkustannuksia voisi syntyä esimerkiksi lapsen tapaamisoikeuden järjestämisen, kansainvälisen adoptio-oikeuden toteuttamisen tai hautajaisten järjestämisen yhteydessä.

**On olemassa riski, että joissakin tapauksissa tämän testaustuloksen vaatimus on vaikea täyttää esimerkiksi siitä syystä, että kyseisessä maassa testataan vain henkilöitä, joilla on oireita. Testaus on myös merkittävä kustannus erityisesti vapaa-ajan matkustuksessa.**

#### *Vaikutukset kansainvälisiin suhteisiin*

Suomi on jo pitkään harjoittanut liberaalia lentoliikennepolitiikkaa ja pyrkinyt luomaan lentoliikenneyhteyksiä ympäri maailmaa. Kokoonsa nähden Suomella on ollut poikkeuksellisen kattava lentoliikenneverkosto, mikä on luonut Suomen elinkeinoelämälle ja suomalaisille yksityishenkilöille erinomaiset yhteydet. Helsinki-Vantaan lentoasema on profiloitunut erityisesti Aasian liikenteen solmukohtana. Kilpailu lentoreiteistä ja matkustajista on kuitenkin kova. Kilpailussa valtteja ovat ne palvelut, joita matkustajille ja Suomeen lentäville lentoyhtiöille pystytään tuottamaan kuten vaivaton, helppo liikkuminen lentoasemilla ja lentoyhtiöille nopeat kääntöajat. Jos Suomessa käyttöönotettavat menettelyt tartuntataudin torjumiseksi ovat muihin maihin

---

vähiten. Tarkemmin pohjoismaissa koronaepidemian aikana tapahtuneista kulutusmuutoksista ks. Olsen, K., Cekov, D., Koivu, T., Nummelin, K., Pedersen, H., Klaver, I. & Isaksson T. Nordic Corona Barometer: The recovery continues. 6.7.2020. [<https://corporate.nordea.com/article/58701/nordic-corona-barometer-the-recovery-continues>]

verrattuna merkittävästi tiukempia ja jos ne matkustajien ja yhtiöiden näkökulmasta heikentävät palvelutasoa merkittävämmän kuin muissa lähimaissa, on riski, että Suomen lentoliikenneverkosto tulee supistumaan ja isommat lentoyhtiöt keskittävät reittejään Suomen sijasta sen naapurimaihin. Valtioiden välisille lentoliikennesuhteille on ominaista vastavuoroisuus. Vastatoimia onkin odotettavissa Suomen kohdistaessa toimia toisessa valtion lentoyhtiöön ja sieltä tuleviin matkustajiin. Vastatoimet eivät välttämättä ole identtisiä, vaan esimerkiksi Venäjän liikenteessä epäselvyydet lentoliikenteessä ovat voineet johtaa tiukennuksiin liikenneoikeuksissa, mikä puolestaan heijastuu Aasian liikenteeseen. Ehdotetuilla toimilla voi olla pidempikestoisia vaikutuksia siis Suomen koko lentoliikenneverkostoon.

Merenkulussa, jonka harjoittaminen on globaalitasolla vapaata, ei vastatoimia ole odotettavissa.

Suomen ja Venäjän välisessä rautatieliikenteessä vastatoimien asettaminen on epätodennäköistä.

Tieliikenteessä matkustajille asetettava vaatimus negatiivisen todistuksen mukana pitämisestä voi lisätä yksityisautoilua, erityisesti Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Venäjän välisellä rajalla.

## **5 Muut toteuttamisvaihtoehdot**

### **5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset**

Pääministeri Sanna Marinin hallitus edellytti touko-kesäkuussa 2020 ministeriöiltä, että ne valmistelevat tarvittavia lainsäädäntömuutoksia, joilla voidaan valmistautua Covid-19-tartuntatauti-epidemian mahdolliseen laajentumiseen syksyllä 2020 sekä joilla voidaan välttää valmiuslain käyttöönotto.

Liikenne- ja viestintäministeriössä on kesän aikana valmisteltu lakipakettia terveysturvallisuuden huomioimiseksi merenkulussa ja ilmailussa sekä henkilöliikenteessä ja näiden terminaalissa ja asemilla. Lisäksi on valmisteltu yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa ehdotusta tartuntatautilain muuttamiseksi liikenteen toimialalla.

Syyskuussa päädyttiin siihen, että ministeriön yllä mainitusta lakipaketista erotetaan kiireellinen ehdotus liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi siltä osin kuin muutokset koskevat kuljetusyhtiön velvollisuutta tarkastaa, että matkustajalla on mukanaan hänelle myönnetty todistus negatiivisesta tartuntataudin testaustuloksesta.

### **5.2 Euroopan unioni**

#### *Euroopan komissio ja Euroopan unionin jäsenvaltiot*

Euroopan komissio on antanut Covid-19-tartuntatauti-epidemiaan liittyen useita tiedonantoja ja suuntaviivoja. Niillä pyritään varmistamaan Euroopan sisämarkkinoiden toimivuus, rajoittamaan tilapäisesti tarpeetonta matkustamista ulkorajoilla ja tukemaan EU-kansalaisten paluuta kotimaahansa. Komission linjauksen mukaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka pitää Covid-19-tartuntatauti-epidemian tilanteessa sisällään myös kansanterveyden.



Komissio julkaisi 13.5.2020 rajoitustoimien poistamista koskevaan tiekarttaan liittyvän paketin liikenteen ja matkailun palvelujen palauttamiseen liittyen. Pakettiin kuuluu tiedonanto suunta- viivoista liikennepalveluiden ja saavutettavuuden asteittaisesta palauttamisesta, joka toimii kaikkia liikennemuotoja koskevana ”kehysohjeistuksena”. Komission suuntaviivat sisältävät myös liikennemuotokohtaisia käytännön ohjeita, jotka liittyvät matkustajien ja henkilökunnan terveyden turvaamiseen sekä toimenpiteitä, joilla pyritään vahvistamaan kansalaisten luottamusta liikenteen palveluiden turvalliseen käyttämiseen. Suuntaviivat koskevat sekä kansallista että rajat ylittävää liikennettä. Ilmailun alalla suuntaviivat ovat täydentyneet EASA:n työstämillä käytännön ohjeilla, jotka julkaistiin 21.5.2020.

Jäsenmaiden ja komission sopiman linjauksen mukaisesti jäsenmaat luopuivat Covidin takia käyttöön ottamistaan tarkastuksista sisärajoilla 15.6. Neljä jäsenmaata on notifioidut komissiolle jatkavansa sisärajavaltontaa (Suomi, Norja, Liettua ja Tanska). Näistä Liettuan ja Norjan rajavaltontaa ei kuitenkaan tarkoita muista Schengen-maista tulevien maahanpääsyn estämistä kuten Suomi ja nyttemmin myös Unkari tekevät.

Schengen-alueella maat pyrkivät estämään viruksen leviämistä matkustuksessa lähinnä karanteenin ja testauksen kautta. Keinovalikoimassa ovat myös matkustussuosituksset. Joillakin mailla ei ole mitään Schengenin sisäisiä rajoituksia, esim. Ruotsi ja Ranska. Ranska on asettanut vastavuoroisuuden pohjalta velvoitteita karanteeniin, mikäli toiset maat vaativat samaa Ranskasta matkustavilta.

Kaikki EU:n jäsenvaltiot päivittävät riskimaiden ja turvallisten maiden luettelotaan jatkuvasti. Saatujen tietojen pohjalta voidaan todeta, että Kreikka vaatii Ruotsin, Belgian, Espanjan, Albanomaiden ja Tšekin kansalaisilta viimeisen 72:n tunnin aikana otettua negatiivista testiä maahanpääsyn edellytyksenä. Myös Itävalta ja Tšekki vaativat ”korkean riskin maista” tulevilta negatiivista testitulosta (tai Tšekki vaihtoehtoisesti karanteenia). Slovakia puolestaan päästää maahan matkustajat, jotka ovat vierailleet muissa kuin ”turvallisissa maissa” 14 vuorokauden aikana, mutta vaatii negatiivista testitulosta ennen poistumista karanteenista. Unkarissa alle viisi vuorokautta vanha negatiivinen testitulos vapauttaa muutoin pakollisesta karanteenista.

Euroopan unionin matkustajien oikeuksia koskevia asetuksia on annettu lentoliikenteestä (EY No 261/2004), rautatieliikenteestä (EY No 1371/2007), vesiliikenteestä (EU No 1177/2010) ja pitkän matkan linja-autoliikenteestä (EU No 181/2011). Näissä asetuksissa säädetään muun muassa matkustajien syrjimättömästä kohtelusta kuljetusehtojen osalta, heidän oikeuksistaan korvauksiin, hinnanpalautukseen tai uudelleenreititykseen ja huolenpitoon kuten majoitukseen ja ateriakorvauksiin matkan, kuten tietyn lentoyhteyden, viivästyessä tai peruuntuessa. Asetuksissa ei kuitenkaan säännellä matkustuksen eväämisestä jonkin asiakirjan puutteen vuoksi. Euroopan komissio julkaisi 18.3.2020 ohjeet (C (2020)1830) matkustajien oikeuksien huomioon ottamiseksi Covid-19-tilanteessa. Komission ohjeissa todetaan muun muassa, että Covid-19-tilanne voidaan rinnastaa asetuksen ylivoimaista estettä koskevaan tilanteeseen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kuljetusyrityksen ei tarvitse maksaa hinnanpalautuksen lisäksi maksettavia korvauksia, jotka erityisesti lentoliikenteessä voivat olla tuntuvia. Rautatieliikennettä koskeva asetus, toisin kuin muut asetukset, ei kuitenkaan sisällä ylivoimaista esteettä koskevaa sääntelyä. Muista kuljetusyritysten asetusten mukaista velvoitteista oikeudesta hinnanpalautukseen tai majoituksen järjestämiseen ei Komission ohjeiden mukaan kuitenkaan luovuta.

Euroopan komissio julkaisi 4.9.2020 suositluonnoksen Euroopan unionin neuvostolle liikkumisvapauden toteuttamisesta unionissa. Asiasta on tarkoitus keskustella ja päättää neuvostossa suositusten lopullisesta sisällöstä lähiviikkoina. Komissio korostaa sitä, että yksi Euroopan unionin arvostetuimmista saavutuksista on se, että unionin kansalainen saa

liikkua ja asua vapaasti Euroopan unionissa ja tämä periaate on myös tärkeä talouden edistäjä. Komissio esittää suositusluonnoksessaan, että unionin jäsenvaltioilla olisi yhdenmukaiset perusteet (kriteerit) maakohtaisille tai aluekohtaisille rajoituksille. Komissio ehdottaa liikennevalo-mallia tautitilanteen ilmaisemiseen (vihreä, oranssi ja punainen sekä harmaa, jos tiedot ovat epätarkkoja). Lisäksi komissio korostaa sitä, että jäsenvaltioiden välistä liikumista ei tulisi estää, vaan mahdollistaa jopa punaisesta tai harmaasta maasta tulevien pääsy ohjaamalla henkilöt karanteeniin ja testiin saapumismaassa. Oranssilla merkityistä maista voitaisiin edellyttää ennakkotestausta ennen maahantuloa. Komissio pitää myös tärkeänä, että tietyille henkilöryhmille mahdollistettaisiin maahantulo ilman karanteenia; tällaisia ryhmiä olisivat työmatkalaiset ja sijoitetut työntekijät, opiskelijat ja toimittajat. Komissio korostaa suositusluonnoksessaan viestinnän merkitystä, koska unionin kansalaiset ja yritykset tarvitsevat ennakoitavuutta. Muutoksista ja rajoituksista olisi ilmoitettava vähintään viikkoa ennen niiden voimaantuloa.

### 5.3 Kansainväliset järjestöt

#### *Ilmailu*

Ilmailun kansainväliset järjestöt, kuten ICAO, Euroopan lentoturvallisuusvirasto EASA ja lentoyhtiöjärjestö IATA (*International Air Transport Association*), ovat kehittäneet pandemiakaudella ohjeistusta lentoliikenteen toimijoille, ja tämä ohjeistus on verkossa kaikkien saatavilla:

- ICAOn ohjeistusta muun muassa: <https://www.icao.int/covid/cart/Pages/CART-Take-off.aspx>;
- Euroopan lentoturvallisuusvirasto EASAn sivuilta: [https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/EASA-ECDC\\_COVID-19\\_Operational%20guidelines%20for%20management%20of%20passengers\\_v2.pdf](https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/EASA-ECDC_COVID-19_Operational%20guidelines%20for%20management%20of%20passengers_v2.pdf);
- lentoyhtiöjärjestö IATAn ohjeistusta: <https://www.iata.org/contentassets/d0e499e4b2824d4d867a8e07800b14bd/iata-guidance-flight-operations-during-post-pandemic.pdf>

ICAossa on kehitetty matkustajaseurannan edistämiseksi matkustajien oma terveystilastoilmoituslomake, jota ICAO markkinoi käyttöönotettavaksi (Public Health Covid-19 Passenger Self Declaration Form).

#### *Merenkulku*

Varustamoiden kansainvälinen kattojärjestö The International Chamber of Shipping (ICS), The International Maritime Health Association (IMHA) ja The International Association of Independent Tanker Owners (INTERTANKO) ovat elokuun 2020 lopussa julkaisseet ohjeen (Coronavirus (COVID-19) Protocols to Mitigate the Risks of Cases On Board Ships) koskien koronavirustartuntojen käsittelyä aluksella ja merenkulkijan testausta ennen alukselle menoa. Ohjeen mukaan testauksen käyttöönotto ennen matkustusta alukselle tai alukseen nousua voi vähentää koronavirustartuntaan liittyviä riskejä ja se voi olla matkustamisen edellytys viranomaisen taholta. Aikaisessa vaiheessa tehty testaus auttaa ehkäisemään taudin leviämistä aluksella ja helpottaa tunnistamaan muut mahdolliset tartuntojen saajat.

Merenkulku: [https://safety4sea.com/wp-content/uploads/2020/09/IMHA-ICS-INTERTANKO-Protocols-to-Mitigate-the-cases-onboard-ships-2020\\_08.pdf](https://safety4sea.com/wp-content/uploads/2020/09/IMHA-ICS-INTERTANKO-Protocols-to-Mitigate-the-cases-onboard-ships-2020_08.pdf)

## 6 Lausuntopalaute

Hallituksen esitysluonnos on lausuntopalvelu.fi -sivustolla avoimessa lausuntonenettelyssä 7.9.-14.9.2020 välisenä aikana. Lausuntoja annettiin XX. Sen lisäksi Ahvenanmaan maakunnalle lähetettiin erillinen lausuntopyyntö X.9.2020.

*Lausunnon antoivat:*

Lausuntoyhteenveto on ladattavissa valtioneuvoston Hankeikkunasta (LVM055:00/2020).

## 7 Säännöskohtaiset perustelut

### *Laki liikenteen palveluista*

**153 a §.** *Kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuus tarkistaa matkustajan asiakirjat.*

Pykälässä säädettäisiin kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuudesta huolehtia ja tarkastaa rajat ylittävässä liikenteessä, että liikennevälineellä Suomeen matkustavalla olisi mukanaan hänelle myönnetty todistus negatiivisesta koronavirustaudin (SARS-CoV2) testituloksesta silloin, kun kuljetuspalvelun lähtö- tai kauttakulkupaikka on alueella, jossa koronavirustaudin ilmaantuvuus olisi suurta. Liikenne- ja viestintävirasto päättäisi Terveiden ja hyvinvointilaitoksen esityksestä alueista, joista lähteisiin tai joiden kautta kulkeviin kuljetuspalveluihin velvoitetta sovellettaisiin.

Pykälän 1 momentin nojalla Liikenne- ja viestintävirasto tekisi päätöksen lain 1 §:n 2 momentissa tarkoitetun kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuudesta tarkastaa rajat ylittävässä liikenteessä, että liikennevälineellä Suomeen matkustavalla on mukanaan hänelle myönnetty todistus negatiivisesta koronavirustaudin (SARS-CoV2) testituloksesta.

Lain 1 § 2 momentin mukaan lain soveltamisalan piiriin kuuluu kuljetuspalvelun tarjoaja, jolla on toimipaikka Suomessa tai joka on muuten Suomen oikeudenkäytön piirissä tai jonka liikennöimän palvelun lähtö- tai saapumispaikka on Suomessa tai kun palvelu kulkee Suomen kautta. Kuljetuspalvelulla tarkoitetaan liikenteen palveluista annetun lain 2 § 1 kohdan nojalla henkilöiden tai tavaroiden kuljettamista ammattimaisesti.

Käytännössä viraston päätös olisi luettelo maista ja alueista, joista saapuvilta todistus edellytettäisiin. Virasto tekisi päätöksen Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen esityksestä. Päätöksessä on otettava huomioon tartuntataudin ilmaantuvuus lähtö- ja kauttakulkumaassa ja muut terveysturvallisuuteen liittyvät seikat, jotka päätöksentekohetkellä ovat asiassa merkityksellisiä. Alueella voidaan tarkoittaa valtion sisällä olevaa maakuntaa, osavaltiota tai vastaavaa, jossa tautitilanne poikkeaa muusta valtiosta. Kauttakulkupaikalla tarkoitettaisiin aluetta, jonka läpi kuljetuspalvelu kulkee siten, että matkustajia voi nousta tai jäädä kuljetuspalvelussa käytettävästä liikennevälineestä tällä alueella.

Liikenne- ja viestintävirasto voisi päätöksessään poiketa terveystieteellisen esityksestä liikennevälineeseen ja kuljetuspalvelun järjestämiseen liittyvästä perustellusta syystä. Liikenne- ja viestintäviraston tulisi huolehtia tarkoituksenmukaisella tavalla siitä, että päätös saatetaan tiedoksi kuljetuspalvelun tarjoajille. Päätöksen tiedoksi antamisessa voi hyödyntää eri kana-

via, merenkulun osalta esimerkiksi varustamo- ja laivameklariyhdistyksiä varustamoille tehtävien suorien yhteydenottojen lisäksi. Lentoliikenteessä tarkoituksenmukainen kanava voisi olla kansainvälinen ilmailutiedotusjärjestelmä, jonka puitteissa muutenkin tiedotetaan maahan tuloon liittyvistä kysymyksistä.

Pykälän 2 *momentin* mukaan kuljetuspalvelun tarjoajan olisi huolehdittava ja tarkastettava, että liikennevälineellä Suomeen matkustavalla on mukanaan hänelle myönnetty 1 momentissa tarkoitettu todistus testistä, joka on otettu enintään 72 tuntia ennen matkan alkua. Lisäksi kuljetuspalvelun tarjoajan olisi huolehdittava siitä, että vaatimus todistuksen esittämisestä annetaan tarkoituksenmukaisilla tavoilla etukäteen tiedoksi matkustajille. Kuljetuspalvelun tarjoaja saisi valita itselleen tarkoituksenmukaisimman tavan matkustajien informoimiseksi. Matkustajien informoiminen voisi tapahtua esimerkiksi matkalipun oston yhteydessä tai tavalla, jolla kuljetuspalvelun tarjoaja viestii matkalipun oston jälkeen muutoksista matkan järjestämisessä. Kuljetuspalvelun tarjoaja vastaisi siitä, että liikennevälineessä ei olisi veloitteen soveltamisalaan kuuluvia Suomeen tulossa olevia matkustajia, joilla ei olisi mukanaan todistusta negatiivisesta koronavirustaudin testituloksesta. Kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuus soveltuisi vain valtion rajat ylittäviin kuljetuspalveluihin.

Pykälän 2 momentin mukaan kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuus ei koskisi matkustajia, jotka ovat Suomen kansalaisia tai Suomessa pysyvästi asuvia ulkomaalaisia taikka turvapaikan hakijoita. Momentissa viitattaisiin lain 153 b §:n säännöksiin henkilöistä ja henkilöryhmistä jotka vapautettaisiin todistuksen mukanaoloa koskevasta velvoitteesta.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin, että kuljetuspalvelun tarjoajalla olisi tarkastuksen toteuttamiseksi oikeus käyttää matkustajaa koskevia varaustietoja ja tehdä tietojärjestelmänsä merkintä todistuksesta. Momentissa tarkennettaisiin, että sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään terveystietoja koskevasta luottamuksellisuudesta ja salassapidosta, kuljetuspalvelun tarjoaja voisi edellyttää matkustajaa esittämään todistuksen koronavirustaudin (SARS-CoV2) negatiivisesta testituloksesta edellytyksenä liikennevälineeseen pääsemiselle ja siinä matkustamiselle. Kuljetuspalvelun tarjoajan olisi henkilötietoja käsitellessään noudatettava luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus) ja tietosuojalakia (1050/2018). Todistusta koskeva rekisterimerkintä olisi hävitettävä välittömästi, kun se ei ole viranomaisvalvonnan toteuttamiseksi tarpeen.

Pykälän 4 *momentissa* säädettäisiin, että Liikenne- ja viestintävirasto valvoisi, että kuljetuspalvelun tarjoajat noudattavat 2 momentissa tarkoitettua päätöstä ja sen nojalla asetettua velvollisuutta kuljetuspalveluissa, jotka kuuluvat päätöksen alaan. Liikenne- ja viestintävirasto voisi toteuttaa valvontaa satunnaistarkastuksina tai sen tietoon saatettujen kanteluiden perusteella toteutuvina tarkastuksina. Liikenne- ja viestintävirastolla olisi oikeus saada kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuuden tarkastamiseksi virka-apua poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja Tullilta. Kuljetuspalvelun tarjoajan veloitteen noudattaminen voitaisiin tarkastaa esimerkiksi tarkastamalla matkustajien negatiiviset tartuntatautien testitulokset liikennevälineen lähdön tai saapumisen yhteydessä. Valvonnassa kerätyt todistuksia koskevat tiedot olisi hävitettävä välittömästi, kun ne eivät enää olisi valvonnan toteuttamiseksi tarpeen.

Kuljetuspalvelun tarjoajaan, joka rikkoo 1 momentissa tarkoitettua velvollisuutta ja 2 momentissa tarkoitettua päätöstä, voitaisiin soveltaa lain VII osassa säädettyjä hallinnollisia seuraamuksia, kuten huomautusta, varoitusta ja turvaamistoimenpiteenä uhkasakkoa. Seuraamusten ja turvaamistoimenpiteiden tulisi olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

Pykälän 5 *momentin* nojalla valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarvittaessa tarkempia säännöksiä todistuksen muodosta, kielestä, sisällöstä ja esittämistavasta.

Pykälässä tarkoitetut todistukset ovat ulkomailla myönnettyjä todistuksia, ja todistuksen muoto ja sisältö saattavat vaihdella. Esimerkiksi Suomessa tiedon negatiivisesta testituloksesta saa julkisen terveydenhuollon osalta tekstiviestillä. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin määritellä tarkemmin vaatimukset siitä, missä muodossa todistus olisi esitettävä, jolloin on tiedostettava, että tarkoilla muotovaatimuksilla voidaan käytännössä estää maahan saapuminen. Todistukseen kirjattavat seikat voivat eri maissa vaihdella. Testauksen ajankohta on eri ajankohta kuin milloin todistus annetaan. Suomessakin testaukseen pääsymahdollisuudet ovat vaihdelleet: julkisessa terveydenhuollossa testit suunnataan erityisesti oireileville ja testiin pääsyaika on voinut olla viikon mittainen. Vastaavasti testitulosta on voinut joutua odottamaan useita päiviä. Kansallisilla terveysturvaviranomaisilla on omien kansainvälisten verkostojensa kautta todennäköisesti parhaat edellytykset arvioida, minkä muotoisia todistuksia eri maissa annetaan ja kuinka tuoreita todistusten olisi oltava, jotta niiden voidaan katsoa tuovan lisäarvoa tartuntataudin leviämisen estämiseksi.

153 b §. *Matkustajan velvollisuus hankkia todistus tartuntatautia koskevasta testituloksesta.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi matkustajaan kohdistuva säännös edellä 153 a §:ssä tarkoitetusta todistuksesta sellaisessa rajat ylittävässä Suomeen saapuvassa liikenteessä, jossa sitä 153 §:n 1 momentin mukaisesti edellytetään.

Pykälän 1 *momentissa* mukaan matkustajalla pitäisi olla todistus mukanaan liikennevälineeseen tullessaan sekä Suomeen saapuessaan. Kuljetuspalvelun tarjoajan tehtävänä olisi viestittää matkustajalle asiasta sekä tarkastaa todistuksen mukanaolo 153 a §:n mukaisesti.

Pykälän 2 *momentissa* määriteltäisiin, mitkä matkustajaryhmät ovat vapautettuja todistuksen esittämisvelvollisuudesta. Vapautettuja todistuksen mukana pitämisen velvollisuudesta olisivat ensinnäkin Suomen kansalaiset ja Suomessa pysyvästi asuvat ulkomaalaiset perustuslain 9 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 3 artiklan 2 kohdan nojalla. Lisäksi vapautettuja olisivat Suomesta turvapaikkaa hakevat henkilöt. Kun Covid-19-pandemiaan liittyen keväällä 2020 asetettiin matkustusrajoituksia, niistä olivat vapautettuja kansainvälistä suojelua tarvitsevat ja muutoin humanitaarisista syistä matkustavat henkilöt, mutta tässä laissa ehdotetaan tiukempaa rajausta, koska kyseessä ei ole matkustuksen estämisestä vaan matkustamisen yhteydessä esitettävistä asiakirjoista.

Momentin mukaan myös muissa tilanteissa voitaisiin vapauttaa todistuksen mukanaolosta tai sen esittämisvelvollisuudesta. Esimerkiksi jos kyse olisi henkilöistä, joiden työ on yhteiskunnan toimivuuden tai huoltovarmuuden kannalta merkityksellistä tai joiden matkustuksen osalta voidaan varmistua matkustuskohteen järjestelyiden terveysturvallisuudesta taikka lähtö- ja kauttakulkumaan järjestelyistä. Harkittaviksi voisivat tulla myös esimerkiksi poikkeukset erityisissä perheasioissa matkustaville henkilöille (kuten adoptio, lasten tapaamisoikeuden turvaaminen tai hautajaiset) ja välttämättömänä pidettävä työhön liittyvä matkustaminen (esimerkiksi liikennevälineiden kuljettajat), jos todistuksen vaatiminen haittaa merkittäväällä tavalla yleisesti tärkeänä pidettäviä etuja. Henkilöistä ja henkilöryhmistä säädettäisiin tarkemmin 4 momentin mukaisesti valtioneuvoston asetuksella.

Vuoden 2020 alkupuoliskon matkustusrajoituksia asetettaessa rajoitusten yhteydessä tunnistettiin laajemminkin henkilöryhmiä, joiden matkustamista pidettiin perusteltuna (sallittu henkilöliikenne). Matkustamisrajoituksista oli vapautettu esimerkiksi työmatkaliikenne tai alusten ja ilma-alusten vaihtomiehistö. Suomen viennistä suuri osa saapuu meriteitse ja rekoilla. Asian jatkovalmistelussa on selvitettävä, onko rajat ylittävästä liikenteestä osa perusteeltaan sellaista,

että tuoreen testaustodistuksen vaatimista ei voida pitää yleisen edun mukaisena. Esimerkiksi, voidaanko säännöllisesti Suomen ja Keski-Euroopan väliä ajavilta raskaan liikenteen kuljettajilta edellyttää viikoittain maahan saapuessaan tuoretta todistusta.

Tartuntatautien leviämisen estämistoimien vaikutusta matkailuun ei voida myöskään jättää huomiotta. Pohjois-Suomessa on suuri huoli työpaikkojen ja elinkeinon säilymisestä, jos ulkomaalaisten asiakkaiden pääsy Suomeen estyy. On esitetty ajatuksia siitä, että matkailuelinkeinovaltaisille alueille voisi luoda "kuplia", jonne sallittaisiin vapaammin ulkomaalaiset matkustajat kuitenkin niin, että tällaisessa matkustuskuplassa olisi otettava käyttöön tiukat toimet kohonneen tartuntariskin säilyttämisestä kuplan sisällä.

Harkittaessa poikkeuksia todistuksen esittämisvelvollisuudesta, erityinen asiantuntemus on Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksella. Merkityksellistä tietoa päätöksen arvioinnissa voi olla saatavilla myös muilta viranomaisilta. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta kyetään arvioimaan työmatkustuksen merkitystä ja ulkoministeriön kautta on mahdollista saada tarkempaa tietoa lähtö- ja kauttakulkumaiden tilanteesta.

Pykälän 3 momentin mukaan rajatarkastusviranomaiset valvoisivat maahantulon yhteydessä, että matkustajilla on mukanaan 1 momentissa tarkoitettu todistus. Tämä koskisi nimenomaisesti niin kutsuttua ulkorajavalvontaa. Näiden tarkastusten yhteydessä rajatarkastusviranomaiset voisivat samalla seurata ja informoida Liikenne- ja viestintävirastoa siitä, kuinka kuljetusyhtiöt noudattavat viraston päätöstä tarkastaa testitodistukset ennen liikennevälineeseen tuloa. EU- ja Schengen alueelta saapuvan liikenteen osalta rajatarkastusviranomaiset voisivat suorittaa tarkastuksia virka-apuna Liikenne- ja viestintävirastolle. Nämä tarkastukset liittyisivät kuljetuspalvelun tarjoajien valvontaan.

Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä 2 momentissa tarkoitetuista henkilöryhmistä sekä muusta mahdollisuudesta poiketa todistuksen esittämisvaatimuksesta matkustuksen perusteella, matkustuskohteessa tehtyjen järjestelyjen tai lähtö- tai kauttakulkumaan osalta.

261 a §. *Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi erillinen säännös 153 a §:ssä tarkoitettujen päätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta lain tavoitteen toteuttamiseksi. Mainittu pykälä on tarkoitettu väliaikaiseksi, joten selkeyden ja väliaikaisella pykälällä tehtävien päätösten luonteen vuoksi säädettäisiin päätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta mahdollisista muutoksenhausta huolimatta, ellei muutoksenhakuviranomainen toisin määräisi.

Liikenne- ja viestintäviraston 153 a §:ssä tarkoitettu päätös olisi muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Päätökseen saisi hakea oikaisua liikenteen palveluista annetun lain 256 § 1 momentin nojalla siten kuin hallintolaissa (HL, 434/2003) säädetään. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saisi hakea muutosta siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (HOL, 808/2019) säädetään.

Hallintolain 49 f §:ssä ja HOL 122 §:ssä säädetään päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta lainvoimaa vailla olevana. Lähtökohtana on, että HL 49 f § 1 momentin ja HOL 122 § 1 momentin nojalla päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön HL 49 f § 2 momentin ja HOL 122 § 2 momentin nojalla oikaisuvaatimuksen käsittelyn tai oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen kohdistuvan muutoksenhaun aikana lainvoimaa vailla olevana, jos laissa niin säädetään, päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti tai päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä.

Ottaen huomioon liikenne- ja viestintäviraston 2 momentin nojalla tekemien päätösten luonne sekä ne väestön henkeen ja terveyteen liittyvät oikeudelliset edut, joita päätöksellä pyritään suojaamaan, päätöksessä arvioidaan todennäköisesti olevan kyse sellaisesta HL 49 f § 2 momentin tai HOL 122 § 2 momentin tarkoittamasta päätöksestä, joka olisi luonteeltaan sellainen, että se olisi pantava täytäntöön heti tai täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voitaisi lykätä. Lainsäädännön selkeyden vuoksi väliaikaisen säännöksen nojalla annettavien päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista jättää vain yleislakien varaan. Tämän johdosta ehdotetaan, että Liikenne- ja viestintäviraston 153 a §:ssa tarkoitettun päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta lainvoimaa vailla olevana säädettäisiin laissa.

## **8 Lakia alemman asteinen sääntely**

Lakiehdotus sisältää asetuksenantovaltuutta koskevat säännökset. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä matkustajalta vaadittavan todistuksen muodosta, kielestä, sisällöstä ja esittämistavasta. Lisäksi asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin henkilöryhmistä sekä muusta mahdollisuudesta poiketa todistuksen esittämisvaatimuksesta matkustuksen perusteen, matkustuskohdeesta tehtyjen järjestelyjen tai lähtö- tai kauttakulkumaan osalta. Vaikka asetuksenantovaltuudet on sijoitettu kahteen eri pykälään, tarkoituksena olisi antaa yksi valtioneuvoston asetus siten, että se tulisi voimaan samanaikaisesti lain kanssa.

## **9 Voimaantulo**

Lakiehdotus esitetään tulevan voimaan syksyn 2020 aikana ja olemaan voimassa määräaikaikaisesti 31.12.2021 saakka.

## **10 Toimeenpano ja seuranta**

Ehdotetun lakiehdotuksen toimeenpanosta vastaa Liikenne- ja viestintävirasto, joka on toimivaltainen viranomainen kaikissa liikennemuodoissa (tieliikenne, rautatieliikenne, merenkulku ja ilmailu). Esityksessä ehdotettujen velvoitteiden toteutumista ja niiden vaikutusta seurataan säännöllisesti. Liikenne- ja viestintävirasto laatii seurantaraportteja liikenne- ja viestintäministeriölle. Lisäksi virasto tekee kokonaisvaltaisen selvityksen asiasta kaksi vuotta lain voimaantulon jälkeen. Tulokset arvioidaan ja tarvittaessa tehdään mahdollisia muutoksia olemassa olevaan lainsäädäntöön.

## **11 Suhde muihin esityksiin**

Hallituksen esitys terveysturvallisuuden ja varautumisen osalta seuraaviin syksyllä 2020 annettaviin hallituksen esityksiin:

- Hallituksen esitys raideliikennelain ja liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (HE 113/2020 vp) annettiin eduskunnalle 27.8.2020. Raideliikennelain 180 §:ää esitetään muutettavaksi siten, että Liikenne- ja viestintävirastolle annettaisiin oikeus keskeyttää raideliikenne tai rajoittaa sitä vakavassa normaaliolojen häiriötilanteessa tai jos raideliikennejärjestelmän turvallisuus tai ihmishenki on uhattuna. Virastolla olisi oikeus myös vastaavilla perusteilla keskeyttää tai rajoittaa raideliikennettä uhkaava tai siihen vaikuttava toimenpide tai muu tapahtuma.
- Hallituksen esitys liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta, mukaan lukien laikiin tehtävät tekniset muutokset, on valmisteilla. Lakiin ehdotetaan tehtäväksi neljä muutosta, joilla edistetään normaaliolojen häiriötilanteisiin ja muihin yhteiskunnan

poikkeuksellisiin tilanteisiin varautumista. Lain 18 §:ään esitetyllä muutoksella laajennettaisiin henkilökuljetuspalveluja tarjoavien tieliikenteen luvanhaltijoiden varautumisvelvollisuutta. Lain 109 §:ään ehdotetulla muutoksella säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston mahdollisuudesta määräyksellä pidentää laivaväen kelpoisuustodistusten voimassaoloaikaa. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 173 a §, joka koskisi valtionrahoituksen käyttöä 173 §:ssä tarkoitettuihin käyttötarkoituksiin vakavassa normaaliolojen häiriötilanteessa ja jonka perusteella toimivaltainen viranomaisvoima voisi turvata julkista henkilöliikennettä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös uusi 179 a §, jossa säädettäisiin henkilöliikenteen kuljetuspalveluita tarjoavien ilmoitusajasta vakavissa normaaliolojen häiriötilanteissa ja muissa yhteiskunnan poikkeuksellisissa tilanteissa. Laki ehdottaa sisällyttäväksi ehdotuksen lain lukujen numerojärjestyksen muuttamisesta juoksevaksi. Luonnos hallituksen esitykseksi on lausunnoilla 21.8.–11.9.2020. Esitys on tarkoitettu antaa eduskunnalle lokakuussa 2020.

- Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan yhdessä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa hallituksen esitystä tartuntatautilain muuttamisesta. Osa muutoksista on tarkoitettu olemaan voimassa Covid-19–epidemiaan liittyen väliaikaisesti. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi velvoittavasta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden (julkiset ja yksityiset) ohjauksesta. Lisäksi säädettäisiin elinkeinotoiminnassa käytettävien asiakastilojen käytön rajoittamisesta tietyin edellytyksin. Samassa yhteydessä on tarpeen täsmentää nykyisiä ihmisten välisiä kontakteja (yleisötilaisuus, yleinen kokous, muu vastaava kokoontuminen) koskevien rajoitteiden sisältöä ja niitä koskevia viranomaismenettelyjä. Lisäksi esitykseen sisällytettäisiin liikenteen terveysturvallisuutta koskevat säännökset, joilla säänneltäisiin henkilöliikenteen palvelutarjoajien velvollisuuksista sekä asemien ja terminaalien käytöstä. Muutosehdotuksilla lisättäisiin Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltaa tehdä päätöksiä tai antaa määräyksiä, jos tilanne sitä edellyttää.
- Hallituksen esitys liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädännön muutoksista, joka sisältää ehdotukset Liikenne- ja viestintäviraston toimivallaan laajentamisesta merenkulun ja ilmailun toimialalla yleisvaarallisessa tartuntatautilanteessa. Luonnos hallituksen esitykseksi on tarkoitettu antaa eduskunnalle syksyn 2020 aikana.

## 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisenjärjestys

Esityksellä ei ole arvioitu olevan liikenteen tai muun yhteiskunnan turvallisuutta heikentäviä vaikutuksia.

Perustuslain 7 §:ssä on turvattu jokaisen oikeus elämään. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä, millä on läheinen yhteys oikeutta elämään turvaavaan perustuslain säännökseen (HE 309/1993 vp, s. 71). Lisäksi Suomi on sitoutunut useisiin ihmisoikeussopimuksiin, joissa on määrätty oikeudesta elämään ja terveydensuojeluun. Esimerkiksi taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (SopS 6/1976) 12 artiklan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät toimiin väestön terveyden suojaamiseksi tartuntataudeilta sekä terveydenhuollon kapasiteetin saatavuuden turvaamiseksi. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Sisärajavälvonnan palauttamisen tarkoitus liittyy perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään sekä perustuslain 19 §:n mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä.



Perustuslaki turvaa myös muita perusoikeuksia, kuten yhdenvertaisuus, henkilökohtainen vapaus ja liikkumisvapaus. Eri perusoikeudet voivat olla keskenään ristiriidassa, jolloin niiden toteutumista on kussakin tilanteessa arvioitava keskenään sekä sitä, milloin joidenkin oikeuksien rajoittaminen voi olla välttämätöntä ja oikeutettua toisten perusoikeuksien suojaamiseksi.

Ehdotetulla sääntelyllä pyritään estämään vaarallisen tartuntataudin leviäminen Suomeen, mutta toisaalta myös luomaan luotettavuutta liikennöintiin ja matkustamiseen. Esityksen ehdotuksille on olemassa painavia perusteita, joilla voidaan oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia.

Esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen osalta on syytä tarkastella ja arvioida muutosehdotusten suhdetta perustuslain (731/1999) 6, 9, 10, 18 ja 19 §:ssä säädettyihin perusoikeuksiin sekä perustuslain 80 ja 124 §:n säännöksiin. Lakiehdotuksen säännöksiä on syytä arvioida myös unionilainsäädännön, erityisesti liikkumisvapauden, ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten soveltamisen osalta.

Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat lailla säätäminen, lain täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, rajoituksen hyväksyttävyyden, rajoituksen suhteellisuus, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus, oikeusturvajärjestelyjen riittävyys ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen.

#### *Yhdenvertaisuus (6 §)*

Esitystä tulee arvioida perustuslain 6 §:n kannalta, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännös kieltää myös välillisen syrjinnän eli sellaiset toimenpiteet, joiden vaikutukset tosiasiallisesti – vaikkakin vain välillisesti – johtaisivat syrjivään lopputulokseen. Suosinta tai jonkin yksilön tai ryhmän asettaminen etuoikeutettuun asemaan on niin ikään kiellettyä, jos se asiallisesti merkitsisi toisiin kohdistuvaa syrjintää. Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on myös turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti luonnollisia henkilöitä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan.

Euroopan unionin kansalaisuus otettiin käyttöön vuonna 1993 voimantulleella Maastrichtin sopimuksella. Tavoitteena oli järjestää jäsenvaltioiden kansojen väliset suhteet ja lujittaa kansalaisten oikeuksia ja suojaa. Kansalaisuus on määritelty EÜ:n perustamissopimuksessa, jonka mukaan jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus, on unionin kansalainen. Unionin kansalaisuus on riippumaton siitä, asuuko henkilö unionin alueella vai sen ulkopuolella. Kansalaisuus tulee tunnustaa muissa jäsenvaltioissa lisäehtoita ja henkilön tulee voida vedota hänelle unionioikeuden nojalla kuuluviin oikeuksiin.<sup>6</sup>

Lakiehdotuksessa esitetään, että kuljetusyhtiön tarkastusvelvollisuus ei ulotu Suomen kansalaiseen tai Suomessa pysyvästi asuvaan ulkomaalaiseen, vaan heillä on oikeus palata Suomeen

---

<sup>6</sup> Heidi Kaila: ”Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa”, sivut 197-204; Juhlakirja Allan Rosas, Turku 2008.

ilman mukana olevaa negatiivista testitulosta. Suomen kansalaisiin ja Suomessa pysyvästi asuviin sovelletaan muita kansallisesti säädettyjä mahdollisia velvoitteita, jotka liittyvät tartuntataudin leviämisen estämiseen.

Yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi tarkoituksena olisi myös, että muitakin henkilöryhmiä vapautettaisiin testitodistuksen hankkimisesta ennen matkaa. Tällaisia ryhmiä voisivat olla esimerkiksi kuljetus- ja logistiikka-alan työntekijät työtehtävissään, liike- ja työmatkat, kiireelliset toimeksiannot sekä turvapaikkahakemisen mahdollistaminen. Näistä poikkeuksista on tarkoitus säätää tarkemmin laissa sekä sen nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa.

### *Liikkumisvapaus (9 §)*

Suomen kansalaisella ja Suomessa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa (PL 9 §:n 1 momentti).

Lakiehdotusta arvioitaessa olisi huomioitava perustuslain 9 §:n 2 ja 3 momentit, joiden mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta, myös muualta kuin Suomen valtion alueelta eikä Suomen kansalaista saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 21 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perussopimuksissa määrätystä tai niiden soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetystä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.

EU:n vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvista henkilöistä säädetään direktiivissä 2004/38/EY (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella) sekä ulkomaalaislain (301/2004) 10 luvussa. Vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvat EU:n jäsenvaltioiden, Euroopan talousalueeseen kuuluvien maiden (Islanti, Liechtenstein ja Norja) ja Sveitsin kansalaiset sekä kansalaisuudesta riippumatta heidän perheenjäsenensä, jotka matkustavat heidän kanssaan tai heidän luokseen. Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa vapaata liikkuvuutta kansanterveyteen liittyvistä syistä.

Ulkomaalaislain 156 a §:n mukaan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantuloa ja maassa oleskelua voidaan rajoittaa kansanterveyteen liittyvistä syistä. Rajoitukset voivat perustua vain tautiin, joka on jokin Maailman terveysjärjestön asiaan kuuluvissa asiakirjoissa määritelty, mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti tai muu tarttuva tauti, johon sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn Suomen kansalaisen vapautta voitaisiin taudin leviämisen estämiseksi rajoittaa. Pykälän perusteluissa (HE 205/2006 vp) todetaan muun muassa, että Maailman terveysjärjestön säädöksissä sekä tartuntatautilaissa ja -asetuksessa määrättyjen reunaehtojen täytyessä voidaan henkilön katsoa olevan vaaraksi myös kansanterveydelle ja näin ollen vapaata liikkuvuutta rajoittaen evätä tällaisen henkilön maahanpääsyä. Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronaviruksen aiheuttaman COVID-19-tartuntatautiepidemian pandemiaksi 11.3.2020.

Erityisesti liikkumisvapauden osalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, miten liikkumisvapauden kohdistuvan rajoituksen vaikutuksia on pyritty rajaamaan. Esimerkiksi onnettomuuspaikan eristämistä koskevan sääntelyn osalta valiokunta on pitänyt tärkeää, että onnettomuuspaikan eristämistä koskeva määräys peruutetaan heti, kun se ei ole tutkinnan kannalta välttämätön (PeVL 62/2010 vp). Samoin ilmailun rajoittamisen ja kieltämisen osalta

perustuslakivaliokunta on pitänyt viranomaislähtöisesti, perustellusta syyistä ja lyhyeksi ajaksi tapahtuvia rajoituksia perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä (PeVL 32/2009 vp).

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Ulkomaalaisen maahantulosta säädetään tarkemmin ulkomaalaislaissa (301/2004).

Esityksessä ei ehdoteta liikkumisrajoituksia Suomen kansalaisille tai Suomessa pysyvästi asuville ulkomaalaisille, eikä turvapaikkaa hakeville. Heidät tulisi päästää liikennevälineeseen ilman vaadittua todistusta negatiivisesta tartuntataudin testituloksesta.

### *Yksityiselämän suoja (10 §)*

EU:n yleistä tietosuojasetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen (HE 9/2018 vp) yhteydessä perustuslaki valiokunta totesi lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp), että kyseiseen hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset sekä henkilötietoja koskevan lainsäädännön kehittäminen ja kansallisen liikkumavaran käyttö vastaisuudessa ovat merkityksellisiä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunta on arvioidessaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä vakiintuneessa käytännössään katsonut, että sääntelyä on tarkastettava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Valiokunta totesi myös, että lainsäätäjän tulee turvata oikeus yksityiselämän suojaan tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on pitänyt käytännössään henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia ml. tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa.

Arkaluonteisten tietojen osalta perustuslakivaliokunta katsonut, että erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4-5; PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s.3).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia ja katsonut, että arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s.4). Valiokunta onkin kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on sanottu johdosta, tietosuojasetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Yleistä tietosuojasetusta yksityiskohtaisemman lakitasoisen sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuojasetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. Sääntelyn tarpeen osalta on syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan. Valiokunta painottaa, että myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön (PeVL 14/2018 vp, s. 6).

Lakiehdotuksessa säädetään kuljetusyhtiölle tarkastusvelvollisuus huolehtia ja tarkastaa, että matkustajalla on rajat ylittävässä liikenteessä Suomeen tulevassa liikennevälineessä ennen siihen nousemista todistus negatiivisesta tartuntataudin testituloksesta, joka ei saa olla vanhempi kuin 72 tuntia testin ottohetkestä. Kyseinen todistus sisältää matkustajan terveystietoja, jotka luokitellaan arkaluonteisiksi tiedoiksi. Lakiehdotuksessa annetaan kuljetusyhtiölle oikeus tehdä todistuksesta merkintä tietojärjestelmäänsä. Merkintä tehdään sen vuoksi, että varmistetaan liikennevälineen terveysturvallisuudesta sekä mahdollistetaan Liikenne- ja viestintäviraston suorittama valvonta. Kuljetusyhtiöt rekisteröivät jo nyt matkustajia koskevia tietoja. Todistuksen rekisteröinti on yksi lisävelvollisuus, jota voidaan esimerkiksi muiden henkilötietojen (nimi, syntymäaika, joissakin tapauksissa myös paikka) kirjaamiseen. Näiden tietojen säilyttämisestä säädetään, että tiedot on hävitettävä, kun se ei enää ole tarpeellista valvonnan kannalta.

Todistuksen mukanaololla suojellaan laajempaa perusoikeutta – oikeutta elämään.

#### *Oikeus työhön ja elinkeinonvapaus (18 §)*

Esitystä tulee tarkastella myös oikeudesta työhön ja elinkeinonvapauden näkökulmasta. Perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännöksellä on tarkoitus vahvistaa jokaisen oikeus hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lisäksi siinä vahvistetaan yrittämisen vapauden periaate, kun ammatti ja elinkeino mainitaan nimenomaan toimeentulon hankkimisen keinona. Yhtenä lähtökohtana on yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Oikeus valita vapaasti työ liittyy myös yhdenvertaisuuteen ja syrjäntäkieltoon.

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytyksien nojalla perusoikeusrajoitusten on oltava myös ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta sallittavia. Elinkeinovapautta ei ole sellaisenaan turvattu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tai YK:n alaisissa ihmisoikeussopimuksissa. YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 23 artiklaan sisältyy työn valinnan vapaus. Elinkeinovapaus sisältyy Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Sen 16 artiklan mukaan elinkeinovapaus tunnustetaan unionioikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artikla suojaa omaisuudensuojaa ja sen on katsottu suojaavan välillisesti myös elinkeinotoimintaa. Kyseistä oikeutta voidaan rajoittaa laajasti lailla julkisten intressien turvaamiseksi. Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet eivät siten estä ehdotetun kaltaista sääntelyä.

Ehdotettujen rajoitusten voidaan katsoa olevan perusteltuja ja oikeasuhtaisia toimenpiteitä tilanteessa, jossa sillä suojataan ihmisten oikeutta elämään, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, josta säädetään perustuslain 7 §:ssä.

#### *Oikeus sosiaaliturvaan (19 §)*

Perustuslain 19 § 3 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Tässä poikkeuksellisessa pandemiatilanteessa katsotaan, että julkisen vallan on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin pandemian leviämisen hillitsemiseksi. Tarpeellisia toimenpiteitä on toteutettu keväästä 2020 lähtien lainsäädäntömuutoksien, suosituksen ja viranomaistoimenpiteiden avulla. Pandemiatilanteen edelleen jatkuessa arvioidaan perustuslain 19 § 3 momentissa tarkoitettua velvollisuuden toteuttamiseksi tarpeelliseksi, että julkinen valta ryhtyy esitettyyn toimenpiteeseen tartuntataudin leviämisen rajoittamiseksi ulkomailta Suomeen suuntautuvassa liikenteessä ja matkailussa. Esitetty kuljetusyhtiön tarkastusvelvollisuus on esityksen tavoitteen ja kansanterveyden kannalta tarkoituksenmukainen ja oikeasuhtainen.

### *Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen (80 §)*

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätystä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Valtuuden tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Lisäksi perustuslaista johtuu, että valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa. Valtuutuksen säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (PeVL 16/2002 vp, s. 2, PeVL 19/2002 vp s. 5, PeVL1/2004 vp, s. 2 ja PeVL 17/2010 vp, s. 2).

Esitysehdotuksen sisältyä valtioneuvostolle osoitettu asetuksenantovaltuus, joka on kuvattu kohdassa ”alempaan asteeseen sääntely”. Asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä negatiivista testitulosta koskevan todistuksen muodosta, kielestä, sisällöstä ja esittämistavasta. Lisäksi asetuksella voidaan säätää tarkemmin mahdollisuudesta poiketa todistuksen esittämisvaatimuksesta matkustuksen perusteiden, matkustuskohdeesta tehtyjen järjestelyjen tai lähtö- tai kauttakulkumaan osalta. Nämä säännökset ovat pääasiassa teknisluonteisia. Lähtö- ja kauttakulkumaan sisällyttäminen asetukseen tulee perustumaan Terveiden ja hyvin voinnin laitoksen epidemiologiseen arvioon taudin ilmaantumisesta.

Esityksessä ehdotetuilla asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksilla ei säädetä yksilön oikeuksien, velvollisuuksien tai perusoikeuksien perusteista.

### *Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (124 §)*

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida antaa kuin viranomaisille. On arvioitu, voidaanko kuljetusyhtiön tarkastusvelvollisuutta pitää 124 §:n alaisena toimintana.

Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (ks. esim. PeVL 5/2014 vp, s. 3, PeVL 23/2013 vp, s. 3, PeVL 10/2013 vp, s. 2/II, PeVL 6/2013 vp ja PeVL 53/2010 vp). Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisten näkökohtien lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava arvioinnissa huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekovaltaa siirrettäessä.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 3/2009 vp, s. 4/II ja PeVL 20/2006 vp, s. 2). Säännöksellä korostetaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty.

Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 22/2014 vp, s. 3–5, PeVL 55/2005 vp, s. 2/II, PeVL 19/2005 vp, s. 8/II).

Liikenteenharjoittajan (jäljempänä *kuljetusyritys*) tarkastusvelvollisuudesta säädetään ulkomaalaislain (301/2004) 173 §:ssä. Kuljetusyrityksen tehtävänä on varmistaa se, että Suomen ulko-rajaliikenteessä yrityksen kuljettamalla ulkomaalaisella, joka ei ole unionin kansalainen tai häneen rinnastettava, on maahantuloon vaadittava matkustusasiakirja sekä vaadittava viisumi tai oleskelulupa. Hallituksen esityksessä ulkomaalaislaiksi (HE 26/2003 ja HE 151/2003) todettiin, että 173 §:n mukaan liikenteenharjoittajan on tehtävä kaikki tarvittavat toimet varmistuakseen siitä, että sen Suomeen Schengen-alueen ulkopuolelta kuljettamalla ulkomaalaisella, joka ei ole unionin kansalainen tai häneen rinnastettava, on maahantuloon vaadittava matkustusasiakirja sekä vaadittava viisumi tai oleskelulupa. Jos ulkomaalainen käännytetään, hänet kuljettanut kuljetusyhtiö on 175 §:n nojalla velvollinen kuljettamaan hänet takaisin lähtömaahan tai johonkin muuhun maahan.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt lausunnossaan (PeVL 4/2004 vp) ulkomaalaislakia koskevan hallituksen esityksen (HE 26/2003 ja HE 151/2003) 17 §:ää, jonka mukaan viisumiasioiden käsittelyyn ei sovelleta hallintolakia vaan ulkomaalaislakia ja Schengenin säännösten mukaisen konsulikäsikirjan määräyksiä. Valiokunta ei ole lausunnossaan lähestynyt ollenkaan kuljetusyhtiön tarkastusvelvollisuutta julkisena hallintotehtävänä. Kyseistä asiaa ei myöskään ole mainittu julkisena hallintotehtävänä hallituksen esityksen perusteluissa.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi kokonaisuutena tarkastellen meripelastustoimea (PeVL 24/2001 vp, s. 4/I) ja operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta (PeVL 58/2010 vp, s. 4/II) julkisina hallintotehtävinä. Valtion vientitakuiden myöntäminen on vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistään huolimatta julkinen hallintotehtävä (PeVL 2/2001 vp, s. 2/I). Oikeusapu- ja edunvalvontatehtävissä on perustuslakivaliokunnan mielestä niiden järjestämistapa huomioiden kyse julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavasta tehtäväkokonaisuudesta, vaikka niissä painottuvat myös yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat. Valiokunta on tällöin antanut merkitystä sille, että kyse on viranomaisen järjestämistä vastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voitiin valiokunnan mielestä luonnehtia myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi (PeVL 16/2016 vp, s. 2). Myös viranomaista avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVL 55/2010 vp, s. 2/I). Julkisesta hallintotehtävästä ei ole ollut kyse sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifiointissa, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä (PeVL 4/2012 vp, s. 2/II), eikä varmennetoiminnassa, jonka luonne oli tosiasiaa etäännyttänyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä (PeVL 16/2009 vp, s. 2–3).

Tämän esityksen lakiehdotuksessa esitetään, että kuljetusyritykselle tulisi negatiivista testitulosta koskeva tarkastusvelvollisuus Suomeen ulkomailta tulevassa liikenteessä. Tällainen tarkastusvelvollisuus on rinnastettavissa ulkomaalaislain 173 §:ssä tarkoitettuun tarkastusvelvollisuuteen. Tarkastuksen kohde olisi pääasiassa samankaltainen kuin ulkomaalaislaissa, sillä Suomen kansalaiset ja Suomessa pysyvästi asuvat eivät kuluisi velvoitteen alle. Lisäksi on odotettavissa, että myös muista poikkeuksista säädetään joko lakiehdotuksen tai muun lainsäädännön perusteella.

Tarkastusvelvollisuus kohdistuisi kirjalliseen testitodistukseen, jota on pidettävä vastaavanlaisena asiakirjana kuin esimerkiksi oleskelulupaa. Poikkeuksen tekee se, että asiakirjan muoto voi vaihdella lähtömaan perusteella.

Nyt ehdotettua kuljetusyhtiön tarkastusvelvollisuuden laajentamista ei voida pitää sillä tavoin merkittävänä, että se muuttaisi tehtävän luonnetta merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäväksi tehtäväksi, jota ei voida PL 124 §:n mukaan siirtää muun kuin viranomaisen tehtäväksi

#### *Soveltaminen Ahvenanmaalla*

Valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 2 kohdan mukaan oikeus oleskella maassa, valita asuinpaikkansa ja liikkua paikkakunnalta toiselle sekä 4 kohdan mukaan suhteet ulkovaltoihin.

Liikenneasioissa itsehallintolain 27 §:n 13 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat kauppamerenkulkua ja kauppamerenkulun väyliä koskevat asiat ja 14 kohdan mukaan ilmairaus.

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 21 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta teitä ja kanavia, tieliikennettä, raideliikennettä, veneliikennettä ja paikallisen meriliikenteen väyliä koskevissa asioissa. Koska Ahvenanmaalla ei ole rautateitä, valtakunnan lainsäädäntö on voimassa sellaisenaan myös Ahvenanmaalla. Ahvenanmaan maakunnan myöntämien tieliikenteen liikennelupien osalta kuljetusyrityksiin ei sovelleta esityksessä ehdotettua tarkastusvelvollisuutta, ellei maakunta asiasta toisin päättä. Tämä tarkoittaa sitä, että ehdotettua muutosta ei voida soveltaa Ahvenanmaalla toimiviin linja-autoyrityksiin ja taksirytyksiin, ellei asiasta säädetä maakuntalaissa.

Esityksen perusoikeusliitännäiset ehdotukset ovat täsmällisiä, ajallisesti rajattuja, ja perustelussa suhteessa suojeltaviin oikeushyviin nähden. Ehdotettu sääntely on rajattu vain siihen laajuuteen, joka on katsottava sen taustalla olevien tavoitteiden kannalta välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi. Ehdotuksilla ei puututa perustuslaissa turvattujen oikeuksien ydinalueelle.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

#### *Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*lisätään* liikenteen palveluista annettuun lakiin (320/2017) uusi 153 a, 153 b ja 261 a § seuraavasti:

#### IV OSA

#### PALVELUT

#### 1 luku

#### Henkilöliikennepalvelut

#### 153 a §

##### *Kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuus tarkistaa matkustajan asiakirjat*

Liikenne- ja viestintävirasto tekee Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen esityksestä päätöksen tämän lain 1 §:n 2 momentissa tarkoitetun kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuudesta tarkistaa, että rajat ylittävissä liikenteessä liikennevälineellä Suomeen matkustavalla on mukanaan hänelle myönnetty todistus negatiivisesta koronavirustaudin (SARS-CoV2) testituloksesta. Viraston on huolehdittava siitä, että päätös saatetaan tarkoituksenmukaisilla tavoilla tiedoksi kuljetuspalvelun tarjoajille.

Kuljetuspalvelun tarjoajan on tarkastettava, että liikennevälineellä Suomeen matkustavalla on mukanaan hänelle myönnetty 1 momentissa tarkoitettu todistus testistä, joka on otettu enintään 72 tuntia ennen matkan alkua. Kuljetuspalvelun tarjoajan on huolehdittava siitä, että vaatimus todistuksen esittämisestä annetaan tarkoituksenmukaisilla tavoilla etukäteen tiedoksi matkustajille. Kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuus tarkistaa todistuksen mukanaolo ei koske niitä henkilöitä ja henkilöryhmiä, joista säädetään 153 b §:n 2 momentissa ja 4 momentin nojalla.

Kuljetuspalvelun tarjoajalla on tarkastuksen toteuttamiseksi oikeus käyttää matkustajaa koskevia varaustietoja sekä tehdä tietojärjestelmäänsä merkintä 1 momentissa tarkoitettua todistuksesta. Sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään terveystietoja koskevasta luottamuksellisuudesta ja salassapidosta, kuljetuspalvelun tarjoaja voi edellyttää matkustajaa esittämään 1 momentissa tarkoitetun todistuksen edellytyksenä liikennevälineeseen pääsemiselle. Kuljetuspalvelun tarjoajan on henkilötietoja käsitellessään noudatettava luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojalaki) ja tietosuojalakiä (1050/2018). Todistusta koskeva rekisterimerkintä on hävitettävä välittömästi, kun se ei ole viranomaisvalvonnan toteuttamiseksi tarpeen.



Liikenne- ja viestintävirasto valvoo, että kuljetuspalvelun tarjoajat noudattavat 2 momentissa tarkoitettua päätöstä. Päätöksen ja 1 momentissa tarkoitettua velvollisuuden rikkomiseen sovelletaan lain VII osan säännöksiä kuten huomautusta tai varoitusta taikka turvaamistoimenpiteenä uhkasakkoa. Valvonnassa kerätyt todistuksia koskevat tiedot on hävitettävä välittömästi, kun ne eivät ole valvonnan toteuttamiseksi tarpeen. Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus saada sille säädetyn tehtävän hoitamiseksi virka-apua poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja Tullilta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettua todistuksen muodosta, kielestä, sisällöstä ja esittämistavasta.

## 153 b §

### *Matkustajan velvollisuus hankkia todistus tartuntatautia koskevasta testituloksesta*

Kun koronavirustaudin (SARS-CoV2) leviämisen estämiseksi on välttämätöntä, on rajat ylittävissä 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.

Edellä 1 momentissa säädetty todistuksen mukanaoloa ei kuitenkaan edellytetä seuraavilta matkustajilta:

- 1) Suomen kansalaiset ja Suomessa pysyvästi asuvat ulkomaalaiset;
- 2) Suomesta turvapaikkaa hakevat;
- 3) henkilöt, joiden työ on yhteiskunnan toimivuuden tai huoltovarmuuden kannalta merkityksellistä tai joiden matkustuksen osalta voidaan varmistua matkustuskohteen järjestelyiden terveysturvallisuudesta taikka lähtö- ja kauttakulkumaan järjestelyistä.

Rajatarkastusviranomaiset valvovat maahantulon yhteydessä, että matkustajilla on mukanaan 1 momentissa tarkoitettu todistus.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 2 momentissa tarkoitetuista henkilöryhmistä sekä muusta mahdollisuudesta poiketa todistuksen esittämisvaatimuksesta matkustuksen perusteen, matkustuskohteessa tehtyjen järjestelyjen tai lähtö- tai kauttakulkumaan osalta.

## 261 a §

### *Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus*

Liikenne- ja viestintäviraston 153 a §:n nojalla tekemää päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2021.

Helsingissä päivänä kuuta 20

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka