

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi tartuntatautilakiin ja liikenteen palveluista annettuun lakiin uudet säännökset eräistä toimenpiteistä, joilla pyritään estämään covid-19 -epidemian leviämistä Suomessa.

Tartuntatautilaissa säädettäisiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toimivallasta tehdä päätös siitä, että Suomeen saapuvalla matkustajalla on maahan saapuessaan oltava mukanaan aikaisintaan 72 tuntia ennen saapumista hänelle myönnetty testitodistus siitä, että hänellä ei ole covid-19 -tautia tai laillistetun lääkärin todistus sairastetusta mutta parantuneesta, laboratoriovarmistetusta covid-19 -taudista. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen päätöksestä olisi käytävä ilmi maat tai niiden alueet, joista saapuviin henkilöihin velvollisuutta sovelletaan. Tartuntatautilaissa säädettäisiin myös tarkemmin niistä menettelyistä, jotka koskisivat henkilöitä, joilla ei ole mukanaan vaadittua todistusta ja henkilöitä, jotka on vapautettu velvollisuudesta pitää todistus mukanaan. Lisäksi mahdollistettaisiin se, että jos henkilön tarkoitus olisi oleskella Suomessa enintään 72 tuntia ja hänellä olisi mukanaan todistus negatiivisesta testituloksesta, karanteenia ei määrättäisi eikä toista testiä edellytettäisi.

Rajatarkastuksessa todistus tai selvitys olisi esitettävä rajatarkastusviranomaiselle. Myös kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaava viranomainen valvoisi, että henkilöllä olisi mukanaan edellä mainitut asiakirjat.

Liikenteen palveluista annetussa laissa säädettäisiin Liikenne- ja viestintävirastolle tehtäväksi antaa päätös, jolla kuljetuspalvelun tarjoaja, joka liikennöi Suomeen Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen päätöksessä yksilöidystä maasta tai alueelta, velvoitettaisiin avustamaan maahantuloa koskevien tietojen välittämisessä matkustajille. Nämä tiedot koskisivat vaatimusta hankkia todistus negatiivisesta testituloksesta tai lääkärin todistus sairastetusta taudista ennen Suomeen saapumista. Kuljetuspalvelun tarjoajan tulisi kohtuudella huolehtia, että kyseiset tiedot annetaan matkustajille. Liikenne- ja viestintävirasto valvoisi päätöksen noudattamista.

Lisäksi ehdotetaan, että kumpaankin lakiin lisättäisiin tarkentava säännös viranomaisen tekemän päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyn 2020 aikana ja olemaan voimassa vuoden 2021 loppuun.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN 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	15
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	15
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	15
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	16
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	23
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	23
5.2 Euroopan unioni.....	24
5.3 Kansainväliset järjestöt	25
6 Lausuntopalaute	26
7 Säännöskohtaiset perustelut	29
8 Voimaantulo	35
9 Toimeenpano ja seuranta	35
10 Suhde muihin esityksiin.....	35
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	36
LAKIEHDOTUKSET	45
1. Laki tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.....	45
2. Laki liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta	48

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-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-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-epidemian 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-epidemia ei ole Euroopassa hellittämässä. Euroopan tautienhäikäisy- ja -valvontakeskuksen ja Terveyden 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 oikeusministeriön, sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, Rajavartiolaitoksen ja Liikenne- ja viestintäviraston kanssa. Myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on osallistunut asiantuntijana esityksen valmisteluun.

Esitystä ja sen sisältöä on käsitelty Covid-19-koordinaatioryhmässä 8.9.2020, 17.9.2020 ja 22.9.2020. Lisäksi asia on ollut esillä eduskunnassa kuulemistilaisuudessa 2.9.2020.

Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntokierroksella 7.9.–14.9.2020 lausuntopalvelu.fi -sivustolla ja lausuttavana Ahvenanmaan maakunnassa 11.–18.9.2020.

Esityksen kiireellisyyden vuoksi tavanomaisista lainvalmistelua koskevista lausunto- ja kuulemisohjeista on jouduttu poikkeamaan.

Kooste lausunnoista löytyy valtioneuvoston Hankeikkunasta ([LVM055:00/2020](#)).

2 Nykytila ja sen arviointi

Yleistä covid-19 taudista

Covid-19 tautia aiheuttava SARS-CoV-2 koronavirus on ihmiselle uusi infektio, jonka vuoksi väestöllä ei ole sille aiempien infektioiden tuomaa spesifiä immunologista vastustuskykyä.

Tauti on levinnyt joka puolelle maailmaa ja Maailman terveysjärjestö (WHO) on todennut viruksen aiheuttaneen pandemian.

SARS-CoV-2 virusta vastaan ei vielä ole kehitetty tehokasta ja turvallista rokotetta eikä covid-19 tautiin lääkettä. Kehitystyö on kuitenkin laajasti maailmalla käynnissä. Virus on herkästi tarttuva ja aiheuttaa melko pienelle osalle väestöstä huomattavan vakavan taudinkuvan, joka voi pahimmillaan johtaa kuolemaan. Kuoleman riski nousee voimakkaasti iän mukana siten, että yli 70 vuotta täyttäneillä riski on korkeimmillaan. Alle 40 vuotta täyttäneillä kuoleman riski on matala, taudinkuva suurella osalla lievä tai lähes oireeton ja terveillä lapsilla ja nuorilla kuolemantapaukset ovat hyvin harvinaisia.

Koska väestössä ei ole aiempaa vastustuskykyä SARS-CoV-2 koronavirukselle, tauti voi levitä väestöön hyvin laajasti aiheuttaen epidemian, jossa suuri osa ihmisistä saa tartunnan. Kun hyvin moni henkilö lyhyessä ajassa sairastuu, pienikin osuus vakavasti sairastuvia voi johtaa terveydenhuollon ruuhkatilanteisiin ja pahimmillaan ylikuormittumiseen. Myös korkeamman riskin väestöryhmien suojaaminen tartunnoilta voi laajan epidemian aikana vaikeutua.

Tilanteessa, jossa Suomen covid-19 taudin ilmaantuvuus on huomattavasti matalampi kuin muiden maiden, ulkomaan matkustaminen voi lisätä taudin leviämistä Suomessa ja pahentaa epidemiatilannetta. Tartuntatautilain muutoksella pyritään hallitsemaan tätä riskiä.

Maahantulo tartuntatautilanteessa

Maaliskuun alusta 2020 maahantuloa on rajoitettu covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi poikkeuksellisilla matkustusrajoituksilla, joita on valvottu tilapäisesti palautetulla sisärajavallonnalla. Schengen-sääntöjen ja Euroopan unionin liikkumisvapauden huomioon ottaen rajoituksia ei voida kuitenkaan enää pitkään jatkaa.

Maahantulon yhteydessä kaikille matkustajille jaetaan tällä hetkellä toimintaohjeet, joissa covid-19 –tartuntaan viittaavista oireista kärsivät matkustajat ohjataan hakeutumaan tuloaseman terveysneuvontapisteeseen.

Suomen kansalaisia ja Suomessa pysyvästi asuvia ulkomaalaisia suositellaan pysymään omaehtoisessa karanteenissa kulloinkin voimassa olevan Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) julkaiseman suosituksen ajan, ja annetaan suojautumishjeet majapaikkaan kulkemisen ajaksi. Sama koskee EU:n jäsenvaltioiden ja Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden (EU/ETA-valtiot) rajoilta tai ulkorajoilta tulevia matkustajia, joilla on todistus negatiivisesta testituloksesta.

EU/ETA-valtioiden rajoilta tai ulkorajoilta tulevat matkustajat, joilta puuttuu ennakkotestaus-todistus, ohjataan tuloaseman terveysneuvontapisteeseen, jossa heille annetaan toimintaohjeet omaehtoisesta karanteenista ja testiin hakeutumista varten, tai heidät saatetaan toimivaltaisten tartuntatautiviranomaisten toimesta määrätä läpikäymään terveystarkastus. Tarkastuksessa heidät saatetaan testata covid-19 -tartunnan seulontaa varten. Terveystarkastus voidaan määrätä pakolliseksi. Matkustajat voidaan myös toimivaltaisten tartuntatautiviranomaisen päätöksellä 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-tartunnan seulontaa varten. Terveystarkastus voidaan määrätä pakolliseksi. Matkustajat voidaan myös toimivaltaisten tartuntatautiviranomaisen päätöksellä 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 elinkeinoministeriön antamien ohjeiden mukaisella tavalla.

Valtioneuvoston periaatepäätös 11.9.2020

Pelkkä ennakkotestaus vähentää THL:n arvion mukaan rajat ylittävää tartuntariskiä vain 10-15 prosenttia. Terveysturvallisuus edellyttää, että korkean riskin maista saavuttaessa henkilö asetetaan tartuntatautilain mukaiseen karanteeniin, josta voi vapautua toisella testillä tai Suomessa suoritettulla kaksoistestauksella valtioneuvoston periaatepäätöksen 11.9.2020 mukaisesti. Näin voitaisiin saavuttaa yli 90 prosentin tehokkuus tartuntojen estämisessä, mikä on hybridistrategian ensisijainen tavoite.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen 11.9.2020 kohdassa 3. Uusi testaukseen perustuva toimintamalli rajaliikenteessä todetaan seuraavaa:

”Sisärajalvannon korvaamiseksi ja terveysturvallisuuden varmistamiseksi ulkorajoilla hallitus pitää tarpeellisenä kansalliseen hybridistrategiaan perustuvan testaukselle rakentuvan mallin käyttöönottoa rajaliikenteessä. Mallilla korvattaisiin sisärajatarkastukset terveysturvallisuuteen liittyvillä toimilla Suomen tautitilannetta merkittävästi heikentämättä. Korkeamman ilmaantuvuuden maista tai alueilta maahan saapuvilta edellytettäisiin eräitä poikkeusryhmiä lukuun ottamatta alle 72 tuntia vanhaa negatiivista Covid-19-testaustodistusta maahan saavuttaessa. Maahan saapuvat voidaan tartuntatautilain mukaisesti määrätä karanteeniin. Karanteenin voisi päätää aikaisintaan 72 tuntia maahantulosta toteutettavan toisen testin negatiivisella tuloksella. Toista testiä ja karanteenia ei vaadita maassa oleskelussa, joka kestää alle 72 tuntia.

Valtioneuvosto määrittelee arviointiperusteet korkeamman ilmaantuvuuden maille ja alueille sekä poikkeusryhmät, joille voidaan sallia maahantulo korkeamman ilmaantuvuuden maista ilman negatiivista testitodistusta ja karanteenia. Korkeamman ilmaantuvuuden maaksi ja alueeksi vahvistetaan ne, joiden ilmaantuvuus on enemmän kuin 25/100.000 asukasta kohti edellisen 14 vuorokauden aikana.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos tarkastelee viikon välein maiden ja alueiden sijoittumista matalamman ja korkeamman ilmaantuvuuden kategorioihin. Sisäministeriö esittelee valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi ilmaantuvuutta koskevan kategorialuettelon ja muutokset siihen.

Suomen kansalaisilta ja pysyvästi Suomessa asuvilta ei Suomeen palatessa edellytettäisi testaustodistusta. Korkeamman ilmaantuvuuden maista saavuttaessa heidät ohjattaisiin testeihin Suomessa.

Testaukseen perustuvan toimintamallin käyttöönotto mahdollistaisi matkailualan toiminnan nykyistä paremmin ja kolmansia maita koskevien matkustusrajoitusten purkamisen. Uusi ennakkotestiin perustuva malli mahdollistaa matkat niin EU- ja Schengen-maista kuin EU:n vihreän listan maista sekä myös Charter- ja ryhmämatkat silloinkin, kun ilmaantuvuus on yli 25/100.000/14 vrk ilman karanteenia, jos matka kestää enintään 72 tuntia. Jos matka kestää yli 72 tuntia, matkustajan tulee mennä toiseen testiin.

Työssäkäynti ja muu rajayhteisöjen päivittäinen kanssakäynti mahdollistetaan pohjoisella maa-rajalla sekä Viron ja Ruotsin lautta- ja lentoliikenteessä ilman testaustodistusta ja karanteenia alueellisen tautitilanteen ollessa suurin piirtein toisiaan vastaava edellä todetusta raja-arvosta riippumatta. Muiden matkustajien osalta terveysturvalliset tekisivät riskiarvion perusteella kohdennettuja tarkastuksia ja testauksia.

Erityisryhmien, esim. kulttuurin, urheilun, elinkeinoelämän edustajien, saapuminen ja oleskelu Suomessa uuden mallin tai siirtymäkauden mallin asettamista edellytyksistä poiketen voidaan hyväksyä, kun henkilöiden tai henkilöryhmien maahan pääsy on perusteltua. Tällaisia tehtäviä ovat erityisesti toimialan elpymisen, uuden kasvun tai pitkän aikavälin toimintaedellytysten turvaamiseksi välttämättömät tehtävät. Työnantajan tai muun maahan kutsuvan tahon tulee esittää henkilölle tai ryhmälle oma terveysturvallisuutta koskeva toimenpidesuunnitelma kansallisia ohjeita noudattaen, mahdollisesti paikallista tartuntatautiviranomaista konsultoiden. Erityisryhmien maahanpääsyn tarpeellisuus ja edellytykset käsitellään jatkossa Rajavartiolaitoksen koordinoimana. Päätöksenteosta ja sen edellytyksistä on tarkoitus säätää ja tarkemmat edellytykset tarkennetaan jatkovalmistelussa.

Edellä esitetty kahden testauksen mallin käyttöönotto edellyttää kiireellisesti tehtäviä lainsäädäntömuutoksia, mm. liikenteen palveluista annetun lain muuttamista, sekä testaustoiminnan lisäämistä ja uudelleen kohdentamista sekä muita terveysturvallisuuden varmistavia toimia

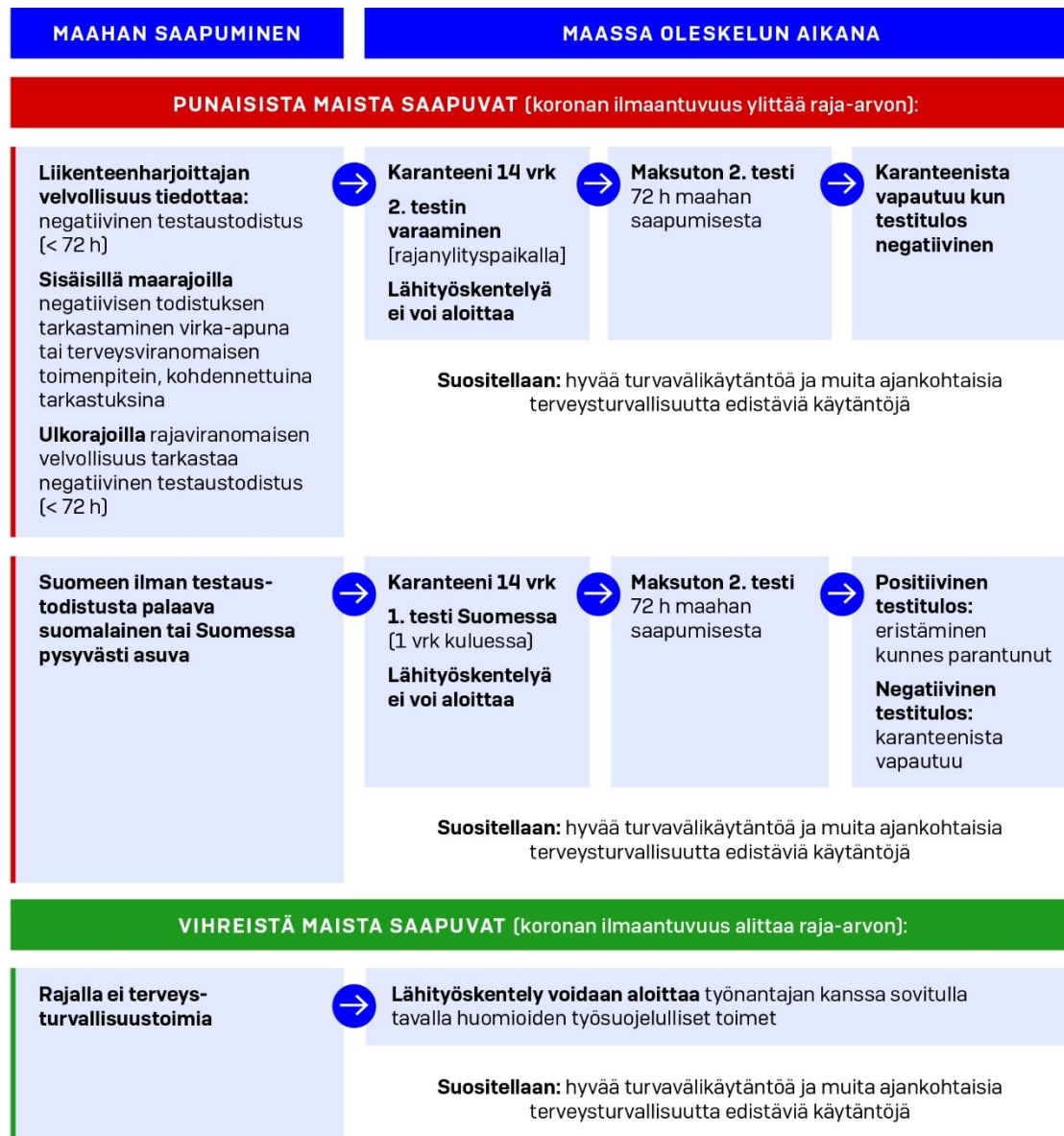
HE 137/2020 vp

maahantulon yhteydessä. Kaikki tähän malliin ja testauskapasiteetin kasvattamiseen liittyvät kustannukset katetaan täysimääräisesti.

Hallitus antaa eduskunnalle esityksen, jossa ehdotetaan lisättäväksi [liikenteen palveluista annettuun lakiin] uudet säännökset negatiivisen tartuntatautiä koskevan testituloksen tarkastamisesta ja todistuksen esittämisestä. Ennakkotestiä pidetään maahantulon edellytyksenä korkeamman ilmaantuvuuden maista heti sen jälkeen, kun asiaa koskeva lainmuutos on tullut voimaan, ja toisen vaiheen testin osalta malli otetaan käyttöön 23.11.2020 mennessä.”

Linkki 11.9.2020 annettuun valtioneuvoston periaatepäätökseen: <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f806d932a>

TERVEYSTURVALLISUUSTOIMENPITEET RAJALIIKENTEESSÄ



Kansanterveys maahantulon edellytyksenä sekä käännättämisen ja pääsyn epäämisen perusteena

Maahantulon edellytyksistä säädetään henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstössä (Schengenin rajasäännöstö) annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/399 ja ulkomaalaislaissa (301/2004), joiden mukaan Suomeen saapumisen edellytyksenä on muun muassa, että ulkomaalainen ei vaaranna kansanterveyttä. Kansanterveyden vaarantuminen on edellä mainittujen säädösten nojalla eräs pääsyn epäämisen ja käännättämisen peruste. Tartuntatautilakiin ehdotettu 16 a § täsmentäisi sitä, miten todennetaan, että maahan saapuva ulkomaalainen ei covid-19 pandemian aikana ja ennen mahdollisen rokotteen käyttöönottoa Suomessa vaaranna kansanterveyttä.

Kolmannen maan kansalaisten maahantulon edellytyksistä on säädetty Schengenin rajasäännöstössä jäsenvaltioiden alueella oleskeluun, jonka on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana. Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan kohdan mukaan maahantulon edellytyksenä on, että hänen ei katsota voivan vaarantaa minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä eikä kansainvälisiä suhteita eikä häntä etenkään ole jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perustein määrätty maahantulokieltoon.

Maahantulon edellytyksistä muiden henkilöryhmien osalta on säädetty ulkomaalaislaissa, jonka 11 §:n 5 kohdan mukaan ulkomaalaisen maahantulon edellytyksenä on, että hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.

Käännättämisestä ja pääsyn epäämisestä on säädetty ulkomaalaislain 9 luvussa. Ulkomaalaislain 142 §:n mukaan pääsyn epäämisellä tarkoitetaan kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla siten kuin siitä säädetään Schengenin rajasäännöstön 13 artiklassa (nyk. 14 artikla). Kyseisen 14 artiklan mukaan pääsy jäsenvaltioiden alueelle on evättävä kolmannen maan kansalaiselta, joka ei täytä kaikkia 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjä maahantuloedellytyksiä ja joka ei kuulu 6 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuihin henkilöryhmiin. Tämä ei kuitenkaan rajoita turvapaikkaoikeutta koskevien erityismääräysten soveltamista eikä kansainvälistä suojelua tai viisumien myöntämistä pitkäaikaista oleskelua varten.

Käännättämisellä tarkoitetaan ulkomaalaislain 142 §:n mukaan

- 1) unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan tai näiden perheenjäsenen maahantulon estämistä ulkorajalla, jos perheenjäsen kuuluu unionin vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin;
- 2) kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla, kun hän on saapumassa maahan yli kolmeksi kuukaudeksi myönnetyllä oleskeluluvalla ja hän saapuu maahan ensimmäistä kertaa luvan voimassaoloaikana;
- 3) kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla, kun hän on saapumassa maahan toisen Euroopan unionin jäsenvaltion oleskeluluvalla tai kansallisella viisumilla, joka oikeuttaa oleskelemaan Schengen-alueella yli kolmen kuukauden ajan, eikä hän ole Suomen määräämässä maahantulokiellossa; taikka

4) ilman oleskelulupaa maahan saapuneen ulkomaalaisen maasta poistamista, jos hänelle ei maahan saapumisen jälkeen ole myönnetty oleskelulupaa tai oleskelulupakorttia taikka jos hänen oleskeluoikeuttaan ei ole maahan saapumisen jälkeen rekisteröity tässä laissa säädettyllä tavalla.

Käännyttämisen perusteista säädetään ulkomaalaislain 148 §:ssä. Pykälän 1 kohdan mukaan ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos hän ei täytä 11 §:n 1 momentissa säädettyjä maahantulon edellytyksiä.

Lisäksi EU-kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelusta säädetään ulkomaalaislain 10 luvussa. Ulkomaalaislain 156 a §:n mukaan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantuloa ja maassa oleskelua voidaan rajoittaa kansanterveyteen liittyvistä syistä. EU:n jäsenvaltion kansalainen ja hänen perheenjäsenensä voidaan ulkomaalaislain 176 §:n nojalla käännyttää muun muassa, jos he eivät täytä 156 a §:ssä säädettyjä maahantulon edellytyksiä.

Rajavalvontapäätökset

Schengenin rajasäännösten 22 artiklan mukaan sisärajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistetaan rajatarkastuksia. Asetuksen mukaan jäsenvaltio voi palauttaa väliaikaisesti rajavalvonnan sisärajoilleen eräissä tilanteissa.

Schengenin rajasäännösten 25 artiklan mukaan jäsenvaltio voi yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhkan sitä edellyttäessä poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoilleen rajoitetuksi enintään 30 vuorokauden ajaksi tai, jos vakava uhka kestää pitempään kuin 30 vuorokautta, sen arvioidun keston ajaksi. Kokonaisjakso ei saa ylittää kuutta kuukautta. Jäsenvaltion on suunnitellessaan rajavalvonnan palauttamista sisärajoilleen annettava myös muille jäsenvaltioille ja komissiolle asetuksessa tarkemmin säädettyt yksityiskohtaiset tiedot etukäteen.

Schengenin rajasäännösten 28 artiklan mukaan, jos jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka edellyttää välittömiä toimia, jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoille välittömästi enintään kymmeneksi vuorokaudeksi. Artiklaa soveltavan jäsenvaltion on ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle muiden tietojen ohella perustelut artiklassa säädetyn menettelyn soveltamiselle. Komissio voi kuulla muita jäsenvaltioita välittömästi saatuaan ilmoituksen. Rajavalvontaa voidaan uhkan jatkuessa jatkaa enintään 20 vuorokautta kerrallaan, enintään kahden kuukauden kokonaisajaksi, tämän kuitenkin rajoittamatta 25 artiklan 4 kohdan soveltamista. Mainitussa 4 kohdassa säädetään 25 artiklan nojalla tehtävän päätöksen enimmäiskestosta (6 kuukautta).

Jäsenvaltion on rajavalvonnan väliaikaisesta sisärajoille palauttamisesta ilmoittaessaan annettava 27 artiklan mukaisesti myös tiedot palauttamisen laajuudesta ja tiedot siitä, mihin osaan tai osiin sisärajoja rajavalvonta on tarkoitus palauttaa sekä vahvistettujen rajanylityspaikkojen nimet.

Sisärajoille väliaikaisesti palautetun rajavalvonnan laajuus ja kesto eivät saa ylittää sitä, mikä on vaaran vakavuuden vuoksi ehdottoman välttämätöntä. Euroopan komissio katsoi maaliskuussa 2020, että sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka pitää tässä tilanteessa sisällään myös kansanterveyden (C(2020) 1753 final).

Valtioneuvosto teki rajavartiolain (578/2005) 15 §:n perusteella 17.3.2020 päätöksen rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille 19.3.–13.4.2020 koronaviruksen aiheutta-

HE 137/2020 vp

masta covid-19-epidemiasta Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan edellyttämien toimien vuoksi. Päätös tehtiin Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan mukaisesti. Päätöksen voimassaoloa on jatkettu yhdeksän kertaa (24.3.2020, 7.4.2020, 7.5.2020, 20.5.2020, 12.6.2020, 10.7.2020, 23.7.2020, 6.8.2020 ja 20.8.2020) pääsääntöisesti 30 vuorokautta kerrallaan.

Valtioneuvosto teki 11.9.2020 päätöksen rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille 19.9.–18.10.2020 covid-19-epidemian toisesta aallosta Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan edellyttämien toimien vuoksi.

Sisärajavalvontaa koskevien päätösten ohella valtioneuvosto on myös rajoittanut liikennettä Schengen-alueen ulkorajoilla 19.3.2020 alkaen. Päätökseen on tehty muutoksia ja päätöksen voimassaoloa on jatkettu 24.3.2020, 7.4.2020, 7.5.2020, 20.5.2020, 12.6.2020, 10.7.2020, 23.7.2020, 6.8.2020, 20.8.2020, 27.8.2020 ja 11.9.2020 tehdyillä päätöksillä. Ulkorajaliikenteen rajoitukset perustuvat rajavartiolain 16 §:ään, jossa ei säädetä rajoitusten enimmäiskestosta. Edellä kuvatun neuvoston suosituksen mukaisesti ulkorajoilla sovellettavat matkustusrajoitukset olisi poistettava sen jälkeen, kun jäsenvaltiot ovat poistaneet sisärajatarkastukset tai samanaikaisesti sen kanssa.

Nykytilan arviointia ja rajat ylittävä liikenne

Rajat ylittävää liikennettä suuntautuu Suomen maitse (tiet ja raiteet), meritse ja ilmaitse. Rajanylityspaikoilla ulkorajoilla 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 tartuntatautien torjunnasta.

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 tavaran 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 tultaessa, 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 tavaran 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 terveystieteiden sääntöjen (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 terveystieteiden sääntöjen mukaisesti. Sääntöjen 43 artiklassa edellytetään, että terveyteen liittyviä lisätoimenpiteitä käyttöön ottaessaan sopimusvaltion on perustettava arvionsa (a) tieteellisiin periaatteisiin, (b) käytettävissä olevaan tieteelliseen näyttöön ihmisten terveydelle aiheutuvasta 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 turvallisuuteen 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 jäsenvaltioiden satamiin saapuvia ja/tai satamista lähteviä aluksia koskevista ilmoitusmuodollisuuksista ja direktiivin 2002/6/EY kumoamisesta annetun 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 sisäraajatarkastukset on palautettu, alusten on toimitettava matkustajaluettelo Portnet-järjestelmän kautta. Normaalisti EU:n sisäliikenteessä matkustajaluetteloita ei tarvitse toimittaa satamavaltiolle. Tieto meriterveysilmoituksesta menee myös THL:lle.

Mikäli aluksella on meriterveysilmoituksen mukaan tarttuvaa tautia, voi alueellinen tartuntatauti-tiläkäri suorittaa aluksella ennen sen satamaan tuloa tai heti aluksen tultua satamaan selvityk-

sen 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 kuljettuen rekkoja 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 rekkoja 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. Venäjän rautatieliikenteessä käytäntönä on, että matkustusasiakirjat ja matkaliput tarkastetaan laiturilla ennen junaan nousemista.

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 taksiryttäjiä. Säännöstä siitä, että matkustajalla on oltava mukanaan negatiivinen tartuntatautiä 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 taksiryttäjä saa kuljettaa matkustajia kotivaltioista toisen sopimusvaltion alueelle tai taksiryttäjä 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.

Keväällä 2020 covid-19 -taudin leviämisen estämiseksi asetetuista matkustusrajoituksista vapautettiin raskaan liikenteen kuljettajat, jotta välttämättömät liikennepalvelut pystyttiin turvaamaan.

Matkailun nykytila

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

Koronaviruspandemia on vaikuttanut merkittävästi matkailualan toimintaedellytyksiin ja ulkomailta Suomeen suuntautuvan matkailun määrään vuonna 2020. Viikon mittaisella tarkasteluajanjaksolla 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 koskevien asetusten edellyttämänä kansallisena toimivaltaisena viranomaisena kuluttajaviranomaisen ohella siltä osin kuin on kyse liikematkustajien ja liikuntarajoitteisten matkustajien oikeuksista.¹

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

¹ 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.

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 kauttakulkuviisumi. 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 rajavartiolaissa (578/2005) säädetyn tehtävänjaon 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 hänen 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.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on suojella väestöä ja pyrkiä estämään yleisvaarallisen koronavirustaudin (covid-19) leviäminen Suomessa. EU:n sisärajarakastuksista 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 tai lääkärin todistusta sairastetusta taudista ennen Suomeen saapumista.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Tartuntatautilakiin (1227/2016) ehdotetaan lisättäväksi kolme uutta väliaikaista säännöstä *16 a-16 c §* ja tekninen väliaikainen muutos *91 §:ään*.

Lakiehdotuksen 16 a §:ssä säädettäisiin rajat ylittävässä liikenteessä henkilön velvollisuudesta pitää mukanaan maahan saapuessaan enintään 72 tuntia aikaisemmin hänelle myönnetty todistus koronavirustaudin negatiivisesta SARS-CoV2 (covid-19 taudinaiheuttaja) -testituloksesta tai laillistetun lääkärin todistus sairastetusta mutta parantuneesta, laboratoriovarmistetusta koronavirustaudista (covid-19).

Lakiehdotuksen 16 b §:ssä säädettäisiin poikkeus todistusvaatimuksesta eräille henkilöryhmille. Poikkeusten piiriin kuuluisivat henkilöt, jotka harjoittavat päivittäistä kanssakäyntiä rajayhteisöjen alueella, samoin kuin kuljetus- ja logistiikka-alan henkilöt, jotka jatkuvasti, jopa useamman kerran viikossa kulkevat rajan yli Suomeen. Tällaisilta henkilöiltä olisi kohtuutonta vaatia, että todistus hankittaisiin ennen jokaista rajanylitystä. Nämä henkilöt eivät kuitenkaan olisi vapautettuja muilta tartuntatautilain mukaisilta toimilta, eli terveysturvalliset voisivat tarvittaessa määrätä myös tällaisia henkilöitä testaukseen ja karanteeniin.

Lisäksi todistusta ei edellytettäisi ulkovaltojen edustustojen ja kansainvälisten valtioidenvälisen järjestöjen palveluksessa olevilta henkilöiltä ja heidän perheenjäseniltään, sekä Suomen kautta kulkevilta tällaisilta henkilöiltä. Todistusvelvollisuudesta olisivat myös vapautettuja ne henkilöt, joiden maahantulon peruste on äkillisen terveyttä tai turvallisuutta uhkaavan yhteiskunnan infrastruktuuriin kohdistuvan vaaran torjunta. Todistusta ei myöskään edellytettäisi lentoliikenteen niin kutsutuilta transito- eli kauttakulkumatkustajilta, jotka eivät poistu lentoasemalta.

Lakiehdotuksen 16 c §:ssä säädettäisiin, että todistus koronavirustaudin negatiivisesta SARS-CoV2 (covid-19 taudinaiheuttaja) -testituloksesta tai laillistetun lääkärin todistus sairastetusta mutta parantuneesta, laboratoriovarmistetusta koronavirustaudista on esitettävä maahantulon yhteydessä rajatarkastuksessa rajatarkastusviranomaiselle. Kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaava viranomaisvalvoisi, että henkilöllä on mukanaan edellä mainitut asiakirjat ja sillä olisi oikeus saada tämän tehtävän hoitamiseksi virka-apua poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja Tullilta.

Lakiehdotuksen 91 §:ssä säädettäisiin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen 16 a §:n nojalla tekemän päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta.

Lakiehdotukseen sisältyvät muutokset olisivat voimassa 31.12.2021 saakka.

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

Lakiehdotuksen 153 a §:ssä säädettäisiin kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuudesta ilmoittaa henkilölle ennen matkan alkamista tartuntatautilain 16 a §:n mukaisista velvollisuuksista.

Liikenne- ja viestintävirasto voisi velvoittaa sellaiset kuljetuspalvelun tarjoajat, jotka liikennöivät Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen päätöksessä yksilöidyistä maista ja alueilta, kohdulla huolehtimaan, että matkustajilla on tiedossaan, minkälaisia todistuksia ja selvityksiä Suomeen saapuvassa rajat ylittävässä liikenteessä tarvitaan.

Liikenne- ja viestintävirasto valvoo, että kuljetuspalvelun tarjoajat huolehtivat ilmoitusvelvollisuudestaan asianmukaisesti.

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

Lakiehdotukseen sisältyvät muutokset olisivat voimassa 31.12.2021 saakka.

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 päivittäistavara- 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. Aiemmista syvistä 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 työ-markkinoiden toimivuutta. Työmarkkinoiden huono toimivuus puolestaan on omiaan heikentämään talouden elpymistä.²

Esityksellä pyrittäisiin suojelemaan väestön henkeä ja terveyttä maailmanlaajuisesti leviävältä Covid-19-pandemialta. Tilanteessa, jossa covid-19 taudin ilmaantuvuudessa on huomattava ero Suomen ja muiden maiden välillä, 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.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksessä pääasiallisena toimivaltaisena liikenneviranomaisena 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. 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 toimielimissä osallistumassa kansainväliseen tietojenvaihtoon ja yhteisten toimintamallien ja parhaiden käytäntöjen luomiseen. Tartuntatautilanteessa Liikenne- ja viestintävirastolle on annettu uusia tehtäviä ja valtuuksia, joiden hoitaminen on resursoitava. Muina aikoina nämä resurssit tukisivat lisäksi liikenteen varautumista ja pandemiasuunnittelua. Viraston toimet olisivat osaksi rinnakkaisia ja osaksi täydentäisivät muiden toimivaltaisten viranomaisten toimenpiteitä.

Tartuntatautilain muutoksella on laajoja vaikutuksia terveysviranomaisten toimintaan. Esitys lisäisi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vastuita ja tehtäviä. THL:lle annettaisiin koronavirus-epidemian tilanteesta riippuva velvollisuus tehdä päätös koskien negatiivisen koronatestituloksen edellyttämistä Suomeen saapuvalta henkilöltä. Tällöin THL:n tulisi päätöksellään edellyttää, että rajat ylittävissä liikenteessä henkilöllä, joka ei ole Suomen kansalainen tai Suomessa

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

vakituisesti asuva tai muutoin ehdotetun 16 b §:n perusteella pois suljettavissa, olisi oltava mukanaan todistus negatiivisesta koronavirustaudin testituloksesta saapuessaan Suomeen. THL:n olisi päätöksessään määriteltävä ne maat tai niiden alueet, joista saapuvilta henkilöitä vaadittaisiin negatiivista testitulosta. Terveyden ja hyvinvoinninlaitoksen olisi tiedotettava päätöksensä viipymättä Liikenne- ja viestintävirastolle, kunnille, Rajavartiolaitokselle ja Tullille sekä mahdollisesti myös muille tahoille. Yhteensä esitys aiheuttaisi Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle arviolta 0,25 henkilötyövuoden lisätarpeen ja pieniä kustannuksia liittyen tietojärjestelmäkehitykseen.

Tilanteessa, jossa Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on tehnyt päätöksen negatiivisen koronatestituloksen edellyttämisestä Suomeen suuntautuvassa henkilöliikenteessä, päätöksen mukaisten kuntien tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavilla viranomaisilla olisi vastuu valvoa maahantulon yhteydessä, että matkustajilla, jotka eivät ole Suomen kansalaisia, olisi mukanaan joko todistus negatiivisesta koronaviruksen testituloksesta tai lääkärin antama selvitys sairastetusta mutta jo parantuneesta koronaviruksesta. Kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaava viranomainen voisi pyytää virka-apua poliisilta, Tullilta tai Rajavartiolaitokselta. Arvion mukaan kuntien olisi käytännössä välttämätöntä hyödyntää tätä mahdollisuutta, ja sitä kautta toteuttaa valvontaansa, koska kunnissa ei ole haastavasta resurssitilanteesta johtuen ylimääräisiä terveysviranomaisia kyseiseen tehtävään. Valvontatehtävän laajuus ja siitä aiheutuvat kustannukset riippuvat erityisesti siitä, mitä maita ja alueita THL:n päätös koskee sekä ajankohdan liikenne- ja matkustajamääristä. Koska THL:n päätöksen sisältö ja epidemian kehitys Suomessa ja ulkomailla vaikuttavat näihin, tarkkaa ennakoarviointia kustannuksista ei ole mahdollista tehdä. Rajavartiolaitokselta on saatu viitteellistä tietoa, että kolmiviikkojaksossa saatettaisiin tarvita 150-500 henkeä tämän tyyppisen toiminnan käynnistyessä.

Aluehallintovirasto voisi voimassaolevan tartuntatautilain 15 § ja 16 § nojalla edellyttää, että testaukseen ohjataan rajanylityspaikalta ne henkilöt, joilla ei ole negatiivista testitulosta koskevaa todistusta. Rajanylityspaikoilla tulisi tällöin järjestää testausmahdollisuus tai sopia rajanylityspaikan kanssa toimintatavasta, jolla tartuntojen kannalta turvallisesti ja varmistetusti voitaisiin henkilö ohjata terveydenhuollon toimipisteeseen testiä varten. Etenkin pienillä rajanylityspaikoilla ja pienissä kunnissa tämä vaatisi suhteellisesti suuria järjestelyjä. Rajanylityspaikalla toimivia terveysneuvontapisteitä ei voida kohtuudella katsoa mahdolliseksi järjestää etenkin pienten kuntien alueella. Kajoavaan näytteenottoon koulutuksen saaneita terveydenhuollon ammattihenkilöitä on tällä hetkellä erittäin vaikea löytää. Henkilöstöä siis jouduttaisiin käytännössä siirtämään muista tehtävistä näytteenottoon ja matkustajien testaaminen luonnollisesti myös vie osansa näytteenottokapasiteetista, joka saattaa ainakin paikallisesti vaikeuttaa muun väestön testiin pääsyä.

Kevään koronaepidemia on vaatinut erityisesti terveydenhuollon hoitohenkilökunnalta paljon. Kevään aikana terveydenalan hoitohenkilöstöä on rekrytoitu, koulutettu ja siirretty uusiin tehtäviin paikkaamaan hoitohenkilökunnan kapasiteettivajetta eri terveydenhuollon organisaatioissa. Koronatilanteen pitkittyessä haasteeksi terveydenalan ammattihenkilökunnan rekrytoinnille on muodostunut heikko saatavuus työmarkkinoilla ja sama haaste voi muodostua terveysviranomaisten rekrytoinnin kohdalla, sillä kyseinen ammattiryhmä on monilta osin erikoistunutta.

Aluehallintoviraston velvoittaman testaamisen kustannusten havainnollistamiseksi voidaan todeta, että syksyn 2020 aikana Helsinki–Vantaan lentoasemalla on tehty 15.9.2020 mennessä 5 277 testausta, joista on todettu 46 positiivista tulosta. Yhden testin kustannukset ovat noin 176 euroa/testi. Kustannukset yhden positiivisen tuloksen löytämiseksi ovat $5\,277 \times 176$ euroa = 928 752 euroa, josta yhden positiivisen tuloksen löytämisen (928 752 euroa/46 kappaletta positiivisia testituloksia) on muodostanut hinnaksi 20 190 euroa. Finavialle Covid-19-testaustoiminta

aiheuttaa kuukausittaisia kustannuksia yhteensä arviolta noin 57 000–84 000 euroa kuukaudessa. Kustannukset muodostuvat seuraavista eristä; ohjaustoiminta kohdennetuissa testauksissa on 18 000–45 000 euroa/kk riippuen kohdennettujen testausten määrästä, testauspisteen tilavuokra 19 000 euroa/kk, siivouksen arvio korkeintaan 20 000 euroa/kk huomioiden testitilojen ja muiden testausalueen vaatimat erityissiivoukset. Finavialle puolestaan kustannukset (tarkasteluajanjaksolta: 7.8.2020–15.9.2020) kuluera arvioidun mukaan ovat yhteensä noin 74 100 euroa. Testaustoiminnasta aiheutuu myös muita pienempiä kuluja, kuten vartiointia, neuvontaa ja opasteiden laadintaa testaustoiminnan muista tarpeista johtuen.

Kunnan tai sairaanhoitopiirin tartuntataudeista vastaava lääkäri voi tartuntatautilain 60 § nojalla päättää henkilön karanteenista enintään yhden kuukauden ajaksi. Tuhansien matkustajien ohjaaminen viikoittain karanteenitoimissa sekä toiseen testiin hakeutumisessa eri kielillä vaatii paitsi kirjallista materiaalia myös runsaasti neuvontaa tarjoavaa henkilöresurssia, millä on vaikutuksia niin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kuin kuntien toimintaan. Toisen testin toteuttamisesta ja testituloksista ilmoittamisesta tartuntataudeista vastaaville toimielimille koituu hallinnollista työtä kunnille ja kuntayhtymille.

Hybridistrategian kannalta testaamisen lisäksi kriittisiä toimintoja ovat myös tartunnan jäljitys ja eristys- sekä karanteenitoimet. Karanteeniin määrääminen ja sen purkaminen edellyttävät asianmukaisia hallintopäätöksiä. Tämä työllistää etenkin kuntien ja kuntayhtymien tartuntataudeista vastaavia lääkäreitä. Osassa kunnista on jo varauduttu tähän lisäämällä tehtävään osoitettua lääkäriresurssia. Nykyinenkään resurssi tuskin riittää odotettavissa olevien matkustajamäärien mukaisten päätösten tekemiseen niissä kunnissa, joissa rajanylityspaikkoja on. Tämä tarkoittaa käytännössä lääkäriyöpanoksen vähenemistä muissa toiminnoissa etenkin perusterveydenhuollossa, jossa ajankohtaisesti puretaan kevään 2020 aikana syntyneitä hoitajonoja. Tällä on välittömiä negatiivisia seurauksia kansalaisten terveyspalvelujen saatavuuteen ja kansanterveyteen.

Ehdotetun THL:n päätöksen vaikutus tartuntatautien vastustamisesta vastaavien kuntien (ja kuntayhtymien) toimintaan riippuu kuntien alueella sijaitsevista rajanylityspaikoista sekä niiden matkustajavolyymeista ja tämän kehityksestä. Vilkkailta rajanylityspaikoilla (kansainväliset lentokentät, matkustajasatamat) tarvittavan työn määrä voi kasvaa erittäin merkittäväksi. Lisäksi testaustoiminnan ja siihen liittyvä tietojärjestelmä, logistiikka ja henkilöstökulujen kasvu tulee myös olemaan huomattava. Erityisesti vilkkailta rajanylityspaikolla, niiden sijaintikunnissa karanteenissa olevien henkilöiden vastaanottamiseen, arviointiin, testaamiseen, karanteeniin asettamiseen ja sen seurantaan sekä purkutoimiin tarvittava korkeasti koulutetun henkilöstön henkilötyömäärän lisäys voi olla kymmeniä henkilötyövuosia. Valtakunnallisesti voidaan arvioida, että lakiehdotuksessa esitetyt toimintapäätös- ja valvontavastuut sekä neuvonta- ja testatarpeet saattaisivat toteutuessaan edellyttää valtakunnallisesti satojen ihmisten työpanosta viikkotasolla. Valtaosa tämän työn ja erinäisten sivukulujen kustannuksista koituu niiden kuntien kustannettavaksi, joissa tapahtuu rajat ylittävää liikennettä.

Tilanteessa, jossa Suomen covid-19-taudin ilmaantuvuus on huomattavasti matalampi kuin muiden maiden, ulkomaan matkustaminen voi lisätä taudin leviämistä Suomessa ja pahentaa epidemiatilannetta. THL:n laskelmat osoittavat, että asettamalla henkilöt saapuessaan karanteeniin ja ohjaamalla heidät testiin kolmen vuorokauden jälkeen suhteellinen riski tartuttavuudesta laskee n. 96 prosenttia. Jos henkilöt testataan vain heti Suomeen saapuessa, suhteellinen riskin vähentyminen on n. 52 prosenttia. Tämän toteutumiseksi kaikki positiiviseksi todettavat tulee asettaa eristykseen. Tällä on myönteisiä vaikutuksia väestön terveyteen, turvallisuuden tunteeeseen ja elinkeinoelämän toimintaan. Kokonaisuuden kannalta voi olla perusteltua, että kyseisillä valvontatoimenpiteillä voidaan paremmin torjua covid-19-taudin leviämistä alueellisesti ja turvata sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän kantokykyä vakavassa epidemiatilanteessa.

Poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin virka-apuna antamien tehtävien määrää ja vaikutuksia on tässä vaiheessa vaikea arvioida.

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 testitodistus 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 tiedottamisesta. 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 matkustajan velvollisuus hankkia todistus negatiivisesta testituloksesta estää tartuntataudin leviämistä Suomessa, sillä olisi todennäköisesti myönteisiä vaikutuksia muille kuin kuljetuspalveluja tarjoaville yrityksille ja niiden työntekijöille. Viimeaikaisissa tutkimuksissa on havaittu, että koronaviruksen leviäminen itsessään on vähentänyt kotitalouksien kulutusta³ ja vähentänyt työpaikkoja⁴, 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 kielteisiä taloudellisia vaikutuksia.

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. Toi-

³ 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>]

⁴ 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>]

saalta testitulosten tarkastaminen Suomessa voi lisätä ihmisten luottamusta matkustamisen terveysturvallisuuteen ja sitä kautta lisätä matkustusta. Siten vaikutuksia matkailuelinkeinon on vaikea arvioida.

Vaikutukset kansantalouteen

Pandemian hillitsemisellä voidaan arvioida olevan merkittäviä myönteisiä yhteiskuntataloudellisia hyötyjä. Mitä lievempänä tartuntatautilanne Suomessa kyetään säilyttämään, sitä vähemmän tartuntatautiepidemia vähentää ihmisten ja yritysten taloudellista aktiviteettia ja aiheuttaa haittaa kansantaloudelle.⁵ Tartuntatautiepidemian leviämisen vähentämisellä kansantaloudelle mahdollisesti saavutettavien potentiaalisten hyötyjen arvioidaan olevan merkittävämpiä, kuin ehdotuksesta lyhytaikaisesti aiheutuvat kustannukset.

Kansainvälinen valuuttarahasto *International Monetary Fund* (IMF) on todennut covid-19 -epidemiällä olevan syvälinen vaikutus ihmisiin, yhtiöihin ja kansantalouksiin kaikkialla maailmassa. Samalla, kun kansakunnat tukevat kansalaisiaan ja elinkeinoelämäänsä, ne kohtaavat 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 -pandemiasta 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 matkailualalle

Suomessa matkailu luo uusia yrityksiä, infrastruktuuria, työtä ja toimeentuloa koko Suomen alueella. Matkailu kasvaa myös rakennemuutosalueilla toisin kuin moni muu toimiala. Matkailuun kulutettiin Suomessa arvioiden mukaan vuonna 2019 noin 16,1 miljardia euroa. Summa sisältää suomalaisten ja ulkomaisten matkailijoiden kulutusmenot Suomessa. Ulkomaalaisten matkailijoiden osuus matkailun kokonaiskulutuksesta oli arviolta noin 31 prosenttia eli 5,0 miljardia euroa vuonna 2019. Matkailun osuus Suomen kokonaisviennistä on 5,2 prosenttia ja palveluviennistä noin 16 prosenttia. Suomessa matkailun kokonaisvaikutus bruttokansantuotteen on 8,7 prosenttia. Kokonaisvaikutukseen sisältyvät suorat, epäsuorat ja välilliset (sellaisten henkilöiden kulutus, jotka ovat suoraan tai epäsuorasti matkailualan palveluksessa) vaikutukset (lähde: Tilastokeskus ja World Travel & Tourism Council 2019).

Suomessa ulkomaisen ja kotimaisen matkailun kokonaiskysyntä kasvoi usean vuoden ajan. Vuonna 2020 olisi ylitetty 16 mrd. euron raja matkailun kokonaiskysynnässä ilman kysynnän

⁵ 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 vähiten. Tarkemmin pohjoismaissa koronaepidemian aikana tapahtuneista kulutusmuutoksista ks. Olsson, 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>]

lamaannuttanutta koronapandemiaa. Tämänhetkisten arvioiden mukaan matkailun kokonaiskysynnän arvo jää vuonna 2020 noin 7 mrd. euroa normaalitilannetta pienemmäksi (lähde: TEM - Koronapandemian vaikutukset Suomen matkailukysyntään – kehitysarvio, 9.9.2020).

Suomi on kansainvälisessä saavutettavuudessa erilaisessa asemassa kuin muut Euroopan maat. Suomi on suhteessa muuhun Eurooppaan saari. Suomeen ei ole junayhteyksiä muualta Euroopasta eikä tieyhteyttä Venäjää, Pohjois-Ruotsia ja Norjaa lukuun ottamatta ole. Suomen kansainvälinen saavutettavuus matkustajaliikenteessä on pitkälti riippuvainen hyvistä lentoyhteyksistä. Siksi on tärkeää, että lentoyhteydet Suomeen saadaan nopeasti palautettua normaaliksi.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry totesi lausunnossaan hallituksen esityksestä, että kesällä 2020 kotimaan matkailu on monella paikkakunnalla paikannut osin ulkomaisten asiakkaiden katoa. Pääkaupunkiseudun tilanne on ollut kuitenkin synkkä myös kesällä liikematkailun/työmatkailun ja ulkomaisten asiakkaiden vähentymisen takia. Heinäkuussa 2020 koko Suomessa hotellihuoneiden käyttöaste oli 53,9 prosenttia (muutos edellisestä vuodesta -9,2 prosenttiyksikköä), kun esimerkiksi Helsingissä käyttöaste oli 33,9 prosenttia (muutos edellisestä vuodesta -38,8 prosenttiyksikköä). Pääkaupunkiseudulla ja Pohjois-Suomessa iso määrä majoitusliikkeitä on ollut kokonaan suljettuna. MaRa katsoi, että toimialan toipuminen koronakriisistä sekä yritysten ja työpaikkojen pelastaminen edellyttävät, että matkailu tärkeimmistä Suomeen suuntautuvista lähtömaista pääsee pikaisesti käynnistymään.

Vaikutukset kotitalouksiin

Suomen kansalaisille itselleen tai Suomessa pysyvästi asuville ulkomaalaisille ehdotettu muutos ei tuo suoraan vaikutuksia, koska heidät on vapautettu velvollisuudesta todistuksen esittämiseen. Myös muita ryhmiä on tarkoitettu vapauttaa todistusvelvollisuudesta, esimerkiksi päivittäiset työssä käynti tai muu päivittäinen kanssakäyminen pohjoisella maarajalla tai Suomen ja Viron tai Suomen ja Ruotsin välisessä meri- ja lentoliikenteessä ei edellytä testitodistuksen hankkimista. Ehdotuksella voi kuitenkin olla välillisiä vaikutuksia, jos kuljetuspalvelun tarjoajat keskeyttävät matkapalvelunsa Suomeen heille tai matkustamiseen kohdistettujen uusien vaatimusten johdosta.

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. Suomeen ulkomailta matkustavan henkilön, joka ei ole Suomen kansalainen, olisi hankittava todistus omakustanteisesti Suomeen saapuessaan.

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 -epidemian mahdolliseen laajentumiseen syksyllä 2020 sekä joilla voidaan välttää valmiuslain käyttöönnotto.

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 terveystieteiden ministeriön kanssa ehdotusta tartuntatautilain muuttamiseksi liikenteen toimialalla.

Syyskuussa päädyttiin siihen, että ministeriön yllä mainitusta lakipaketista erotetaan kiireellinen ehdotus tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi siltä osin kuin muutokset koskevat matkustajan velvollisuutta olla maahan saapumisen jälkeen karanteenissa lukuun ottamatta tilanteita, joissa matkustajalla on hänelle myönnetty todistus negatiivisesta tartuntataudin testituloksesta tai lääkärin todistus taudin sairastamisesta, sekä kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuudesta ilmoittaa näistä vaatimuksista matkustajalle.

5.2 Euroopan unioni

Euroopan komissio ja Euroopan unionin jäsenvaltiot

Euroopan komissio on antanut covid-19-pandemiaan 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 turvallisuuden kohdistuva uhka pitää covid-19 -pandemian tilanteessa sisällään myös kansanterveyden.

Komissio julkaisi 13.5.2020 rajoitustoimien poistamista koskevaan tiekarttaan liittyvän paketin liikenteen ja matkailun palvelujen palauttamiseen liittyen. Pakettiin kuuluu tiedonanto suuntaviivoista 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 covid-19-pandemian takia käyttöön ottamistaan tarkastuksista sisärajoilla 15.6.2020. 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 karanteenien ja testauksen kautta. Keinovalikoimassa ovat myös matkustussuosituksiset. 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 luetteloitaan jatkuvasti. Saatujen tietojen pohjalta voidaan todeta, että Kreikka vaatii Ruotsin, Belgian, Espanjan, Alankomaiden 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 maa-

han 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.

Muita esimerkkejä EU:n jäsenvaltioista:

- Belgiassa ei ole pakollista lähtömaatestausta. Belgiassa testivaatimus asetetaan kolmansista maista ja ns. punaisista EU-maista saapuville Belgian kansalaisille ja Belgiassa pysyvästi asuville ja tämä testivaatimus täytetään käymällä testissä Belgiassa. Testausvelvoitteen noudattamista on ollut vaikeaa valvoa. Belgian lehdistössä onkin tuotu esille, että vain noin 60 prosenttia käy testissä.
- Ranska vaatii testausta ainakin tietyistä maista saavuttaessa ja myös merentakaisten alueidensa osalta. Osasta kolmansista maista tultaessa testitulos pitää esittää lentoyhtiölle lähtiessä, muutamista muista tultaessa se voidaan tehdä myös paikan päällä saavuttaessa. Kaikilla matkustajilla oltava ns. ”déclaration sur l’honneur” siitä, että ei oireita tai koronakontakteja ennen matkustamista.
- Saksan määritelmä riskialueiden osalta on Suomeen verrattuna huomattavasti korkeammalla: Saksa määrittelee riskialueeksi maan tai alueen, jolla on todettu yli 50 uutta tartuntaa 100 000 asukasta kohden viimeisen 7 vuorokauden aikana. Myös tätä alempi uusien tartuntojen määrä voi johtaa listaukseen, mikäli tartuntariski arvioidaan rajan alituksesta huolimatta kohonneeksi. Saksassa ylläpidetään luetteloa riskialueista ja tällä hetkellä listalla on jo noin 160 maata. Saksa otti kesän aikana käyttöön aluekohtaisia matkustusrajoituksia: esimerkiksi Espanjan osalta Saksa nimesi alueita vaihteittain riskialueiksi, lopulta koko maan. Saksa avasi myös Turkin osalta käyttöön aluekohtaisen matkustuksen. Sopimuksen ennakkoehtona oli turvallisen matkustajaliikenteen, mm. matkailu- ja hygieniakonseptista kiinni pitäminen, sekä negatiivisen testituloksen osoittaminen 48 tuntia ennen matkaa Saksaan.

Euroopan komissio julkaisi 4.9.2020 suositusluonnoksen 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 liikkumista 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 mahdollistetaan 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;
- 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 käyttöön otettavaksi (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

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esitysluonnos on lausuntopalvelu.fi -sivustolla avoimessa lausuntoprosessissa 7.9.-14.9.2020 välisenä aikana. Ahvenanmaan maakunta antoi lausuntonsa 18.9.2020. Lausuntoja annettiin yhteensä 58, joista 10 yksityisiltä henkilöiltä.

Lausunnon antoivat: Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Oikeuskanslerinvirasto, oikeusministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, Liikenne- ja viestintävirasto, Poliisihallitus, Pääesikunta, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, Tulli, Väylävirasto, BARIF Eckerö Line Ab Oy, Elinkeinoelämän Keskusliitto, Finavia Oyj, Finnair Oyj, Frozen Lake Husky Oy, Keskuskauppakamari, Lapin ELY-keskus, Lapin kauppakamari, Lapin liitto, Lapin Matkailuelinkeinon Liitto (LME), Linja-autoliitto ry, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry, Rakennusteollisuus RT ry ja INFRA ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, SantaPark Oy, Suomen Huolinta- ja Logistiikkaliitto ry, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, Suomen Kuntaliitto, Suomen Laivameklariliitto, Suomen Lentäjiliitto ry, Suomen Merimies-Unioni SMU ry, Suomen Satamaliitto ry, Suomen Taksiliitto ry, Suomen Varustamot ry, Suomen Yrittäjät ry, Svensk Sjöfart, Svenska Flygbranschen, Tunтури-Lapin Kehitys, Visit Levi, Visit Rovaniemi ja VR-Yhtymä Oy. Lisäksi lausunnon antoi 10 yksityishenkilöä.

Yhteenveto lausunnoista

Viranomaiset pitävät negatiivisen testitodistuksen mukanaoloa koskevaa ehdotusta kannatettavana, koska se mahdollistaa yhteiskunnan avaamisen ja rajat ylittävän matkustamisen helpottamisen vaarantamatta liikaa terveysturvallisuutta. Osa viranomaisista toivoi selkeämpää kirjausta ehdotetuista poikkeusryhmistä esimerkiksi käsitteestä ”Suomessa pysyvästi asuvat ulkomaalaiset” tai ”henkilöt, joiden työ on yhteiskunnan toimivuuden tai huoltovarmuuden kannalta merkityksellistä”. UM ehdotti lisättäväksi poikkeusryhmiin maininnan diplomaateista ja kansainvälisten järjestöjen edustajista ja heidän perheen jäsenistään. Jatkovalmistelussa henkilöryhmiä koskevaa kirjausta täsmennetään ja selkeytetään.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus piti tärkeänä, että jatkokäsittelyssä selkeytetään kuljetusyritysten vastuun rajoja ja tarkastusvelvollisuuden kohdistumista. Maakunnan hallitus korosti myös sitä, että olisi selkeytettävä käsitettä lähtömaa, koska monet matkustajat tulevat useidenkin maiden kautta Suomeen; kauttakulku olisi huomioitava. Lopuksi maakunnan hallitus totesi, että todistuksen vaatiminen aiheuttaa lisäkustannuksia ja eri maiden testikäytännöt vaihtelevat.

Hallituksen *11.9.2020 tekemää valtioneuvoston periaatepäätöstä* hybridistrategian toteuttamisesta rajat ylittävässä liikenteessä ja matkustamisessa (VNK/2020/114) kommentoitiin laajasti eri lausunnoissa. Näkemykset vaihtelivat – osassa lausuntoja tuettiin periaatepäätöksen tavoitteita, osassa periaatepäätöksen toimenpide-ehdotuksia ei kannatettu.

Kuljetusala katsoi, että lausutokierroksella esillä ollut tarkastusvelvollisuus olisi heille uusi tehtävä ja ylimääräinen rasite, joka on lähes mahdoton toteuttaa suunnitellussa aikataulussa. Ala on huolissaan erityisesti käytännön toteutukseen liittyvistä taloudellisista ja toiminnallisista haasteista, kuten ylimääräisten henkilöiden palkkaamisesta tarkastusta varten, terminaalitilojen riittävydestä, matkustajan takaisinkuljetusvelvollisuuden laajentumisesta (käännötyt todistuksen puuttumisen vuoksi), tietojärjestelmien muutoksista sekä muista mahdollisista kustannuksista. EU:n sisärajalienteessä ei ole ollut aikaisemmin tarkastuksia, ellei päätöstä sisärajaratkaisuista ole tehty. Varustamot arvioivat tarkastusvelvollisuuden olevan merkittävä haitta matkustuksen ja suunnitellun supistetun liikenteen sujuvuudelle.

Kuljetusyritysten velvollisuus ilmoittaa matkustajille todistuksen mukanaolosta olisi myös uusi tehtävä; tähän mennessä matkustajat ovat joutuneet itse selvittämään matkakohteensa tilanteen ja mahdolliset rajoitukset.

Matkailuala katsoi, että toimialan toipuminen koronakriisistä sekä yritysten ja työpaikkojen pelastaminen edellyttävät, että matkailu tärkeimmistä Suomeen suuntautuvista lähtömaista pääsee pikaisesti käynnistymään. Matkailuala oli huolissaan testi- ja karanteenivaatimusten vaikutuksista vapaa-ajan matkustamiseen.

Lapin matkailun edustajat huomioivat ehdotusten taustan ja tavoitteen turvallisen matkustamisen edistämiseksi. Mutta katsoivat, että hallituksen periaatepäätöksessään linjaamat matkustusrajoitukset ohjaavat käytännössä matkustusta alle kolmen päivän viipymään. Vaatimus negatiivisesta testistä saavuttaessa Suomeen ja erityisesti toisen testin vaatimus 72 tunnin jälkeen vaikeuttavat kansainvälistä matkailua huomattavasti ja käytännössä lopettavat kokonaan esimerkiksi Lapille tärkeän joulunajan charterliikenteen. Husky-koirayritykset olivat huolissaan matkailun hiipumisen vaikutuksista yritysten ja eläinten kohtaloon.

Matkustajan aseman selventämistä (esim. jos kuljetus evätään) säännöksessä pidettiin tärkeänä. Osassa lausuntoja otettiin esille omatoimiset matkustajat ja henkilöautoliikenne rajoilla.

Lausunnoissa tuotiin vahvasti esille se, että *todistuksen saatavuus ja testiin pääsy* vaihtelevat eri maissa, eikä ole varmaa, että todistuksen saa 72 tuntia ennen matkaa. Todistuksen sisältökin voi vaihdella maittain, eikä välttämättä Suomen edellyttämiä tietoja sisällytetä todistukseen. Kuljetusyritykset katsoivat laajasti, että kuljetusyrityksille ei voida asettaa velvoitetta arvioida todistusten oikeellisuutta; se kuuluu viranomaisille.

Lausunnoissa tuotiin esille tarve huomioida myös *henkilöt, jotka ovat jo sairastaneet koronavirus-taudin*. Heidän osaltaan pidettiin tärkeänä kirjata vaatimus lääkärintodistuksen esittämisestä, koska he eivät voi saada negatiivista testitulosta sairastamisen jälkeen vielä viikkoihin (kuuluu taudin luonteeseen). Lisäksi tuotiin esille tarve huomioida rokotukset; siitä kirjataan hallituksen esitykseen maininta, mutta ei sisällytetä tässä vaiheessa säädöstekstiin.

Poikkeusten mahdollistamista pidettiin tärkeänä (kuljetussektori, diplomaatit, miehistön vaihdokset, lentoliikenteen kauttakulkumatkustajat). Haasteena on poikkeusten laaja kirjo ja sen vuoksi lakiehdotukseen kirjataan tarkemmin poikkeusryhmät sekä vaatimus siitä, että poikkeus-tapausistakin pitäisi olla valmius esittää jonkinlainen kirjallinen todiste.

Yksityishenkilöiden lausunnoissa korostettiin erityisesti *perheiden mahdollisuutta matkustaa* esimerkiksi yhdessä ilman todistusta perheenjäsenten kansallisuudesta riippumatta. Huomautettiin myös, että kaikissa maissa ei ole mahdollista saada todistusta 72 tuntia ennen matkaa tai testausta ilman oireita. Toivottiin mahdollisuuksia vaihtoehtoon (testaus maahan saavuttaessa tai karanteeni 14 vrk).

Toimivaltaiset viranomaiset katsoivat, että heillä ei ole riittäviä resursseja toteuttaa hallituksen esityksessä ehdotettuja valvontatehtäviä. Valtiovarainministeriö ei puoltanut launnossaan li-säresursseja Liikenne- ja viestintävirastolle.

Oikeudellisia haasteita tuotiin esille ja ne tulee ratkaista, jotta esitys täyttäisi perustuslain ja Suomen kansainvälisten sitoumusten velvoitteet; yhdenvertaisuus, liikkumisen vapaus, tietosuoja ja suhteellisuus- ja välttämättömyysperiaatteen huomioiminen sekä yksityiselle asetettava julkinen hallintotehtävä.

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

Lausuntopalautteen huomioiminen

Liikenne- ja viestintäministeriö on ollut yhteydessä eri ministeriöihin (oikeusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö) ja Rajavartiolaitokseen sekä järjestänyt keskustelutilaisuuden kuljetusyhtiöiden edustajien kanssa.

Kuljetuspalvelun tarjoajan (kuljetusyhtiöiden) tarkastustehtävän katsottiin muodostuvan liian laajaksi ja se olisi liittynyt julkisen hallintotehtävän antamiseen yksityiselle taholle. Terveysto-distusten tarkastaminen olisi koskenut henkilön arkaluonteisia terveystietoja, joiden osalta ministeriöiden välisissä keskusteluissa katsottiin, että kuljetusyhtiöillä ei saa olla harkintavaltaa. Matkustajien oikeutta tulla liikennevälineeseen ei saisi myöskään estää todistuksen puuttumisen perusteella. Lisäksi ehdotuksessa oli esitetty, että tietyt henkilöryhmät jäisivät todistuksen mukana pitämisen ulkopuolella. Todettiin, että henkilöryhmien kirjo oli sellainen, että kuljetusyhtiöillä olisi ollut vaikeuksia toteuttaa tarkastusta. Tilanteen arvioinnissa huomioitiin vakavasti kuljetusalan lausunnoissa esitetyt huomiot siitä, että ala on digitalisoitunut, eikä tarkastushenkilökuntaa ole satamissa eikä lentokentillä. Tarkastukseen ei myöskään ole olemassa riittäviä tiloja, eikä kuljetusyhtiöiden aikataulut mahdollista tarkastustoimintaa. Sen vuoksi jatkoval-

mistelussa kuljetusyhtiöiden tehtäväksi sovittiin lähinnä viranomaisia avustava tiedotus- ja viestintätehtävä. Liikenteen palveluista annettuun lakiin lisättäisiin kuljetusyhtiöiden tehtävää koskeva säännös (153 a §).

Tartuntatautilakiin tehtäisiin muutokset, jotka koskisivat matkustajien velvoitetta hankkia ja pitää mukanaan todistus negatiivisesta testituloksesta tai lääkärin todistus sairastetusta taudista. Säännökseen sisällytettäisiin myös luettelo poikkeusryhmistä, joita todistuksen mukanaolo ei koskisi sekä terveysturvamaisia ja heidän tehtäviään koskevat säännökset.

Tartuntatautilakiin sisällytettäisiin myös säännökset Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle annettavasta valtuutuksesta tehdä päätös siitä, että rajat ylittävässä liikenteessä henkilöllä on oltava mukanaan enintään 72 tuntia aikaisemmin hänelle myönnetty ennen maahan saapumistaan todistus negatiivisesta SARS-CoV-2 (covid-19 taudinaiheuttaja) testituloksesta tai laillistetun lääkärin todistus sairastetusta mutta parantuneesta, laboratoriovarmistetusta koronavirustaudista (covid-19). Laitos tekisi päätöksen lääketieteellisen ja epidemiologisen tilannekuvan perusteella, kun päätöksen tekeminen on koronavirustaudin (covid-19) leviämisen estämiseksi välttämätöntä.

Lakien olisi tarkoitus olla väliaikaisia ja voimassa 31.12.2021 saakka.

7 Säännöskohtaiset perustelut

Tartuntatautilaki

16 a §. *Velvollisuus esittää todistus koronavirustautia koskevasta testituloksesta tai lääkärin todistus taudin sairastamisesta.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös henkilön velvollisuudesta rajat ylittävässä liikenteessä hankkia ja pitää mukanaan todistus koronavirustautia (covid-19) koskevasta testituloksesta tai lääkärin todistus taudin sairastamisesta.

THL:n asiantuntijatehtävät on määritelty laitosta koskevassa laissa ja tartuntatautilaissa. Tehtäviin sisältyy kansallisena asiantuntijatahona toimiminen tartuntatautien vastustamistyössä. Pykälässä määritellään THL:n uudeksi tehtäväksi arvioida ja tehdä päätös siitä, milloin covid-19 -epidemian ehkäisemiseksi on syytä vaatia maahantulijoilta todistus siitä, että he ovat joko sairastaneet taudin ja siitä parantuneet tai testiin perustuvaa osoitusta siitä, että eivät sairasta covid-19 tautia.

Pykälän 1 momentin mukaan THL tekisi päätöksen siitä, että Suomeen saapuvalla henkilöllä on oltava mukanaan aikaisintaan 72 tuntia aikaisemmin hänelle annettu todistus negatiivisesta SARS-CoV-2 (covid-19 taudinaiheuttaja) testituloksesta tai laillistetun lääkärin antama todistus sairastetusta, mutta parantuneesta, laboratoriovarmistetusta covid-19 -taudista. THL tekisi päätöksen lääketieteellisen ja epidemiologisen tilannekuvan perusteella, kun päätöksen tekeminen on covid-19-taudin leviämisen estämiseksi välttämätöntä. Tehtävä olisi uusi THL:lle, koska se on tartuntatautilain 7 §:n mukaan tartuntatautien kansallinen asiantuntijalaitos. Koronavirusepidemian aikana on kuitenkin tarkoituksenmukaista, että THL tekee päätöksen, koska laitoksella itsellään on paras asiantuntemus tehtävään. THL:n toimiala on valtakunnallinen. Kunta tai aluehallintovirasto voivat tehdä vain omaa toimialuettaan koskevia päätöksiä.

THL perustaa arvionsa niistä maista, joista todistuksia vaaditaan maahantulon ehtona, tietoon eri maiden ja maiden sisäisten alueiden ajankohtaisesta ilmaantuvuudesta käyttäen tiedon lähteenä virallisia kansallisia ja kansainvälisiä tahoja (maiden tartuntatautien tilastoviranomaiset,

Maailman terveysjärjestö WHO sekä Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus ECDC. Arvio perustuu Suomen ja muiden maiden ajankohtaisen ilmaantuvuuden eroon ja sen vaikutukseen epidemian leviämisen riskiin Suomessa. Jos riskissä ei ole merkittävää eroa, ei 16 a §:ssä tarkoitetuista toimista ole epidemian leviämisen vastustamisen kannalta hyötyä.

Pykälän 2 momentin mukaan THL:n päätöksessä on mainittava maat ja muut alueet, joista saapuvilta henkilöiltä on Suomeen tultaessa edellytettävä todistusta negatiivisesta testituloksesta tai lääkärin antamaa todistusta sairastetusta taudista. THL:n on saatettava päätöksensä välittömästi tiedoksi ja toimenpiteitä varten Liikenne- ja viestintävirastolle, kunnille, Rajavartiolaitokselle ja Tullille. Lisäksi päätös olisi saatettava yleisesti tiedoksi.

Pykälän 3 momentin mukaan THL määritteli tartuntatautien torjunnan asiantuntijatehtäviensä osana maahantulossa toteutettavan karanteenin kestoajan sekä ehdot karanteenin lyhentämiselle. Momentissa säädetään siitä, että 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden voidaan määrätä karanteeniin lain 60 §:n nojalla. Lisäksi momentissa säädetään toimenpiteistä siinä tapauksessa, että henkilöllä on 1 momentissa tarkoitettu todistus (negatiivinen testitodistus tai lääkärin antama todistus sairastetusta taudista).

Pykälän 4 momentissa säädetään toimenpiteistä, jotka kohdistuvat henkilöihin, joilla ei ole mukanaan 1 momentissa tarkoitettuja todistuksia (todistus negatiivisesta testituloksesta tai lääkärin antama todistus sairastetusta taudista).

Pykälän 5 momentti sisältää erityissäännöksen, joka koskee henkilöitä, joiden olisi tarkoitus oleskella Suomessa enintään 72 tuntia. Jos henkilöllä on mukanaan todistus negatiivisesta testituloksesta tai lääkärin todistus sairastetusta taudista, ei hänelle määrätä karanteenia eikä toista covid-19-tartunnan osoittavaa testiä edellytetä.

Pykälän 6 momentti on informatiivinen säännös, joka on sisällytetty pykälään selkeyden vuoksi. Momentissa kerrotaan ulkomaalaisen maahantulon edellytyksistä ja niitä koskevista säännöksistä. Ulkomaalaisen maahantulon edellytyksenä on muun muassa se, että tämä ei vaaranna kansanterveyttä. Ulkomaalainen, joka ei täytä maahantulon edellytyksiä, voidaan käännyttää tai hänen pääsynsä voidaan evätä voimassa olevan sääntelyn perusteella. Maahantulon edellytyksistä säädetään tarkemmin Schengenin rajasäännöstössä ja ulkomaalaislaissa (301/2004), että todistus on esitettävä rajatarkastuksessa rajatarkastusviranomaisille. Lisäksi mainitaan ulkomaalaisen maahantulon edellytyksiä koskevista ja siihen liittyvistä säädöksistä.

Pykälän 7 momentissa säädettäisiin tarkemmin covid-19-tartunnan osoittavan testin negatiivisesta tuloksesta annetusta todistuksesta ja lääkärin antamasta todistuksesta, joka on annettu sairastetusta covid-19-taudista. Koronaviruksen SARS-CoV2 (covid-19 taudinaiheuttaja) –testin negatiivisesta testituloksesta annetusta todistuksesta olisi käytävä ilmi testatun henkilön nimi ja syntymäaika, koronatestin nimi tai testauksessa käytetty diagnostinen metodi, testausaika, testin suorituspaikka, todistuksen antanut laboratorio ja sen sertifiointi- tai akkreditointitilastatus sekä terveydenhuollon viranomaisen tai muun kansallisen viranomaisen.

Sairastetusta covid-19-taudista annetun kirjallisen todistuksen tulisi sisältää henkilön nimi ja syntymäaika, todistuksen antopaikka ja päiväys sekä lääkärin allekirjoitus ja leima tai muu vastaava vahvistus.

Todistusten tulisi olla suomen, ruotsin, englannin, ranskan, saksan tai venäjän kielellä. Muulla kielellä annettuun todistukseen olisi liitettävä käännös jollekin edellä mainituista kielistä.

16 b §. *Poikkeus velvollisuudesta esittää todistus.* Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin ne poikkeustilanteet, joissa henkilöiltä ei edellytettäisi todistusta. Poikkeusten piiriin kuuluisi henkilöitä, jotka liikkuvat rajan yli niin usein, että nämä vaatimukset olisivat heidän liikkumisvapautensa tai työntekö- tai elinkeinonharjoittamisen oikeutensa näkökulmasta kohtuuttomia. Poikkeusten piiriin on myös tunnistettu henkilöitä, joiden tehtävä Suomessa on yhteiskunnan kannalta niin merkittävä, että tehtävän hoitamisen hidastaminen todistus-, testaus- ja karanteenivaatimuksilla ei olisi perusteltua. Poikkeusten piirissä olisivat myös henkilöt, joiden oleskelu Suomessa on niin rajoitettua ja vähäistä, ettei todistus-, testaus- ja karanteenivaatimuksia voida pitää perusteltuina.

Momentin 1 kohdassa mainituilla rajayhteisöillä tarkoitettaisiin luontaisia Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisen rajan eri puolilla sijaitsevia asiointialueita, joissa on päivittäistä tai viikoittain tapahtuvaa liikennettä valtakunnan rajan yli. Pääsääntöisesti tämä liikenne on normaalia asiointia kauppoissa, eri palvelun tarjoajilla ja harrastuksiin liittyvissä tarkoituksissa. Mainitut poikkeukset koskisivat myös henkilöitä, jotka käyttävät Suomen ja Ruotsin välistä meri- tai lentoliikennettä tai Suomen ja Viron välistä meri- tai lentoliikennettä, jos henkilö käy tai harjoittaa muuta säännöllistä kanssakäymistä näillä alueilla. Rajayhteisöjä koskeva helpotus ei kuitenkaan koske lomailua toisessa maassa, eikä sen varjolla ole sallittua matkustaa laajemmin toisen maan alueella. Lähtökohtaisesti henkilön pitää pystyä osoittamaan, että hän kuuluu rajayhteisöön asuinpaikkansa perusteella. Vakituudesta työskentelystä rajan toisella puolella voitaisiin esittää työnantajan antama todistus. Satunnaiset työmatkat olisivat edelleen testauksen ja karanteenin piirissä.

Momentin 2 kohdan mukaan poikkeusten piirissä olisivat ulkovaltojen edustustojen ja kansainvälisten valtioidenvälisen järjestöjen palveluksessa olevat henkilöt ja heidän perheenjäsenensä sekä kauttakulussa muualle kuin Suomeen akkreditoitujen diplomaatti- ja virkapassin haltijoiden kauttakulku virkapaikalleen ja kotimaahansa. Henkilökohtaista loukkaamattomuutta ja kansainvälistä suojelua Suomessa nauttivat henkilöt ovat kansainvälisten sopimusten perusteella vapautettuja viranomaisten määräämistä pakkotoimista Suomessa. Näihin kuuluvat myös pakolliset testit ja terveystarkastukset. Ulkoministeriö myöntää ulkomaalaislain (301/2004) 69 §:n 3 momentin perusteella oleskeluluvat Suomessa sijaitsevien ulkovaltojen edustustojen ja kansainvälisten järjestöjen palveluksessa oleville henkilöille ja heidän perheenjäsenilleen. Oleskeluluvan osoituksena toimii ulkoministeriön myöntämä henkilökortti, jonka malli on tallennettu Euroopan Unionin neuvoston PRADO-asiakirjatietokantaan <https://www.consilium.europa.eu/prado/fi/prado-start-page.html>. Suomessa sijaitsevien ulkovaltojen edustustojen, kansainvälisten järjestöjen sekä Euroopan Unionin toimielinten palveluksessa olevilta tai näihin tehtäviin siirtyviltä ulkomaan kansalaisilta, jotka oleskelevat tai saapuvat oleskelemaan Suomessa ulkoministeriön myöntämällä oleskeluluvalla tai henkilökortilla sekä heidän perheenjäsenensä oleskelu Suomessa perustuu ulkomaalaislaissa säädetyllä tavalla oleskelun oikeuttavaan asiakirjaan, joskaan oleskelu ei henkilöiden työn luonteen vuoksi ole yleensä pysyvää. Myös kansainvälisten sopimusten, kuten diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 4/1970), määräysten perusteella on perusteltavissa, ettei näiden henkilöiden maahanpääsyä estetä vaatimalla terveystodistus. Myös muualle kuin Suomeen akkreditoitujen diplomaatti- ja virkapassinhaltijoiden kauttakulku Suomen kautta virkapaikalleen ja kotimaahansa olisi taattava taata ottaen huomioon heidän loukkaamattoman asemansa ja heille kauttakulun varmistamiseksi säädetyt vapaudet.

Momentin 3 kohdan mukaan kuljetus- ja logistiikka-alan työntekijät vapautettaisiin negatiivisesta testitodistuksen hankkimisesta. Momentissa luetellaan tyhjentävästi poikkeusryhmät, joiden työhön välttämättömästi liittyy ja kuuluu matkustaminen (esimerkiksi liikennevälineiden kuljettajat ja vaihtomiehistö). Todistuksen vaatiminen haittaa merkittäväällä tavalla yleisesti tärkeänä pidettäviä etuja ja matkustaja- ja tavaraliikenteen sujuvuutta. Vuoden 2020 alkupuoliskon

matkustusrajoituksia asetettaessa rajoitusten yhteydessä tunnistettiin henkilöryhmiä, joiden matkustamista pidettiin perusteltuna (sallittu henkilöliikenne). Matkustamisrajoituksista oli vapautettu esimerkiksi työmatkaliikenne tai alusten ja ilma-alusten vaihtomiehistö. Suomen tuonnista suuri osa saapuu meriteitse ja rekoilla.

Momentin 4 kohdassa tarkoitettaisiin tilannetta, jossa maahantulon perusteena on äkillisen terveyttä tai turvallisuutta uhkaavan yhteiskunnan infrastruktuuriin kohdistuvan vaaran torjunta. Infrastruktuurilla tarkoitettaisiin yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömiä perusjärjestelmiä, kuten esimerkiksi ruokahuoltoa, terveydenhoitoa, tietoliikennettä, energiahuoltoa, liikennettä ja muita vastaavia järjestelmiä. Äkillinen vaara on ennakoimaton ja normaalioloissa odottamaton. Vaaran tulisi olla merkityksellinen väestön terveyden ja turvallisuuden kannalta siten, että se uhkaan edellä mainittujen järjestelmien toimintaa. Tällöin Covid-19 –todistuksen hankkimiselle ei ole aikaa ennen maahantuloa, kun maahantulolle olisi äkillinen ja ennakoimaton tarve. Nopealla maahantulolla suojattaisiin yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeisiä toimintoja. Tehtävinä olisivat esimerkiksi koneiden ja laitteiden asentamiseen, ylläpitoon, huoltoon, koekäyttöön, valvontaan ja tarkastukseen liittyvät tehtävät, tuoreen ydinpolttoaineen kuljetukset, ydinvoimalaitosten polttoaineen-vaihtotyöt (vuosiseisokit) ja niihin liittyvät tarkastus- ja huoltotoimenpiteet, ydinvoimalaitoksen käyttöönottoon liittyvät tehtävät, kuten järjestelmien asennukset, testien viimeistely, polttoaineenlataus ja laitoksen käynnistäminen sekä ydin- ja säteilyturvallisuuteen liittyvät tarkastustehtävät.

Momentin 5 kohdan mukaan todistusta ei edellytetäisi myöskään lentoliikenteessä Suomen kautta matkustavilta, jotka eivät poistu lentoasemalta. Näiden niin kutsuttujen kauttakulkumatkustajien, jotka viipyvät Suomessa vain vähäisen ajan poistumatta lentoasema-alueelta, ei voi katsoa vaarantavan terveysturvallisuutta Suomessa, kunhan matkustajavirtojen ohjailussa lentoasemalla otetaan turvaetäisyydet ja muut tartunnoilta suojaamisen keinot edelleenkin huomioon. Kansainvälinen ilmailujärjestö ICAO sekä Euroopan unionin lentoturvallisuusvirasto EASA ovat tuottaneet ohjeistusta lentoliikenteen terveysturvallisuudesta, esimerkiksi:

- <https://www.icao.int/covid/cart/Pages/Aircraft-Module---Air-System-Operations.aspx>
- https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/EASA-ECDC_COVID-19_Operational%20guidelines%20for%20management%20of%20passengers_v2.pdf

Kauttakulkumatkustajat liikkuisivat samoilla lennoilla kuin Suomeen jäävät matkustajat. Tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että riski tartunnan saamiseen lennon aikana on pieni, joten ei ole perusteita estää tällaista liikennettä (ks esimerkiksi Lääkärilehdessä ollut kirjoitus aiheesta: <https://www.laakarilehti.fi/ajassa/nakokulmat/lentomatkustus-ja-covid-19/?pub-lic=0dba9b5ee872b126c255bda2c9f54009>). Suomen lentoliikenteen toimintaedellytysten ylläpitämisen kannalta olisi tärkeää mahdollistaa kauttakulkyhteyksien jatkuvuus.

Pykälän 2 *momentin* mukaan 1 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin ei sovellettaisi 16 a §:n 4 momentin säännöksiä testaamisesta ja karanteenista.

Pykälän 3 *momentin* mukaan Suomeen saapuvan henkilön olisi osoitettava selvitys 1 momentissa tarkoitettua poikkeusperusteesta kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavalle viranomaiselle tai rajatarkastuksessa rajatarkastusviranomaiselle. Tällainen selvitys voi olla työnantajan kirjallinen todistus työmatkasta tai toimeksiannosta, viranomaisen antama asiakirja tai jäljennös siitä, diplomaatti- tai virkapassi tai muu asiakirja, jonka perusteella henkilö tai henkilöryhmä voi osoittaa olevansa 1 momentissa tarkoitettu henkilö, joka on vapautettu esittämästä todistusta negatiivisesta testituloksesta tai lääkärin antamaa todistusta sairastetusta taudista.

Pykälän 4 *momenttiin* ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan pykälässä säädetyn estämättä 1 momentissa tarkoitettu henkilö voidaan tarvittaessa määrätä lain 15 tai 16 §:n nojalla

covid-19 -taudin osoittavaan testiin ja tehdä päätös hänen karanteenistaan 60 1:n nojalla. Jos henkilö on sairastunut tai hänen epäillään sairastuneen, voitaisiin tehdä päätös hänen eristämisestään lain 63 §:n nojalla. Tämä koskisi kaikkia niitä henkilöitä, jotka on mainittu kyseisessä momentissa. Myös näiden satunnaisesti tehtävien testien ja päätösten tarkoituksena olisi estää covid-19 -taudin leviämistä.

16 c §. Valvonta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että negatiivista koronaviruksen SARS-CoV2 (covid-19 taudinaiheuttaja) -testitulosta koskeva todistus tai lääkärin antama todistus sairastetusta taudista (covid-19) olisi esitettävä maahantulon yhteydessä rajatarkastuksessa rajatarkastusviranomaiselle. Lisäksi siinä säädettäisiin, että kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaava viranomaisvalvoisi, että henkilöllä on mukanaan edellä mainitut asiakirjat.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavan viranomaisen oikeudesta tarkastaa henkilön esittämän todistuksen sisältö, käsitellä henkilön antamia henkilötietoja sekä tehdä tietojärjestelmänsä merkintä todistuksen mukanaolosta tai 16 b §:n 1 momentissa tarkoitetuista poikkeamisperusteista. Momentissa säädettäisiin myös todistuksia koskevien rekisterimerkintöjen hävittämisestä.

Pykälän 3 momentissa olisi säännös tarkastuksen yhteydessä saatujen tietojen salassapidosta.

Pykälän 4 momentin mukaan kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavalla viranomaisella olisi oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi virka-apua poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja Tullilta. Virka-avun antamisen edellytyksenä olisi, että avun ja tuen antaminen eivät vaaranna näille viranomaisille säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittamista.

91 §. Päätösten täytäntöönpano. Pykälässä tarkoitettuun päätösten täytäntöönpanokelpoisuuteen lisättäisiin 16 a §:n mukaiset päätökset.

Laki liikenteen palveluista

153 a §. Kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuus avustaa tietojen välittämisessä matkustajille terveysturvallisuuteen liittyvistä todistuksista ja selvityksistä Suomeen tultaessa.

Pykälässä säädettäisiin Suomeen liikennöivän kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuudesta avustaa Liikenne- ja viestintäviraston päätöksessä ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemässä päätöksessä esitettyjen velvoitteiden tiedottamisessa matkustajille ennen Suomen rajan ylittävän matkan alkamista. Avustamisvelvollisuus koskisi matkustajille tiedottamista Suomen maahantuloa koskevista säännöksistä, jotka liittyvät matkustajan velvollisuuteen pitää rajat ylittävässä liikenteessä mukanaan todistusta hänelle myönnetystä negatiivisesta tartuntataudin testituloksesta tai lääkärin todistusta sairastetusta taudista.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston päätöksestä, jonka virasto tekisi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tartuntatautilain perusteella tekemän päätöksen jälkeen. Virasto voisi velvoittaa päätöksellään ne kuljetuspalvelun tarjoajat, jotka liikennöivät THL:n päätöksessä mainituista maista tai alueilta, avustamaan päätöksessä tarkoitettujen tietojen välittämisessä matkustajille. Kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuutena olisi huolehtia, että tieto todistusten tai selvitysten mukana pitämisestä annettaisiin matkustajille ennen Suomeen alkavaa matkaa. 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.

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.

Liikenne- ja viestintävirasto tekisi päätöksen THL:n esityksestä. Päätöksessä olisi otettava huomioon tartuntataudin ilmaantuvuus lähtö- ja kauttakulkumaassa, sen ero ilmaantuvuuteen Suomessa 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. Kauttakulkualueella tarkoitettaisiin aluetta, jonka läpi kuljetuspalvelu kulkee siten, että matkustajia voi nousta tai jäädä kuljetuspalvelussa käytettävästä liikennevälineestä tällä alueella.

Liikenne- ja viestintäviraston tulisi huolehtia tarkoituksenmukaisella tavalla siitä, että päätös saatetaan tiedoksi kuljetuspalvelun tarjoajille. Päätöksen tiedoksi antamisessa voi hyödyntää eri kanavia, merenkulun osalta esimerkiksi varustamo- ja laivameklariyhdistyksiä varustamoille tehtävien suorien yhteydenottojen lisäksi. Lentoliikenteessä tarkoituksenmukainen kanava voisi olla kansainvälinen ilmailutiedotusjärjestelmä, jonka puitteissa muutenkin tiedotetaan maahan tulon liittyvistä kysymyksistä.

Pykälän 2 momentin mukaan Liikenne- ja viestintäviraston päätöstä olisi muutettava tai päätös kumottava, jos tilanne muuttuu ja THL muuttaa tai kumoaa oman aikaisemman päätöksensä. Tästä muutoksesta olisi viraston myös tiedotettava.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston valvontavelvollisuudesta. Viraston tehtävänä olisi valvoa, että kuljetuspalvelun tarjoajat noudattavat viraston 1 momentissa tekemää päätöstä matkustajien tiedottamisesta. Liikenne- ja viestintävirasto voisi toteuttaa valvontaa satunnaistarkastuksina tai sen tietoon saatettujen kanteluiden perusteella toteutuvina tarkastuksina.

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

261 a §. Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi erillinen säännös 153 a §:ssä tarkoitettun päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta lain tavoitteen toteuttamiseksi. Mainittu pykälä on tarkoitettu väliaikaiseksi, joten selkeyden ja väliaikaisella pykälällä tehtävien päätöksien 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.

HE 137/2020 vp

Hallintolain 49 f §:ssä ja HOL:n 122 §:ssä säädetään päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta lainvoimaa vailla olevana. Lähtökohtana on, että HL:n 49 f § 1 momentin ja HOL:n 122 § 1 momentin nojalla päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön HL:n 49 f § 2 momentin ja HOL:n 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 153 a §:n 1 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:n 49 f § 2 momentin tai HOL:n 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 tarkoitettua päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta lainvoimaa vailla olevana säädettäisiin laissa.

8 Voimaantulo

Lakien ehdotetaan tulevan voimaan syksyn 2020 aikana ja olemaan voimassa väliaikaisesti 31.12.2021 saakka.

Covid-19 -pandemia on ollut käynnissä yli kuusi kuukautta. On odotettavissa, että parhaillaan käynnissä oleva aktiivisen pandemian jakso kestää pitkälle vuoden 2021 talven ja alkukevään puolelle. Vaikka käyttöön saataisiin tehoava rokote, pandemian kiihtymisen riski on silti olemassa, koska rokotteen tehoa eri ikäryhmissä tai rokotuskattavuutta ei voida vielä ennustaa. Vuoden 2021 syksyllä pandemia saattaa taas kausivaihtelun takia kiihtyä ja siksi on perusteltua, että ehdotetut lakimuutokset olisivat voimassa vuoden 2021 loppuun saakka.

9 Toimeenpano ja seuranta

Tartuntatautilakiin ehdotettujen muutosten toimeenpanosta vastaavat terveysviranomaiset (kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaava viranomainen, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos) sekä rajatarkastuksiin osallistuvat viranomaiset. Virka-aputehtäviä on osoitettu Rajavartiolaitokselle, poliisille ja Tullille.

Liikenteen palveluista annetun 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.

10 Suhde muihin esityksiin

Hallituksen esitys liittyy 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 varaudutaan terveysturvallisuuden ylläpitämiseen pandemian ja muiden yhteiskunnan poikkeuksellisten tilanteiden aikana. Lain 18 §:ään esitetyllä muutoksella laajennettaisiin henkilökuljetuspalveluja tarjoavien tieliikenteen luvanhaltijoiden varautumisvelvollisuutta. Lain 109 §:ään ehdotetulla muutoksella säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston mahdollisuudesta määräyksellä pidentää laivaväen kelpoistustodistusten voimassaoloaikaa. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 173 a §, joka koskisi valtionrahoituksen käyttöä 173 §:ssä tarkoitettuihin käyttötarkoituksiin ja jonka perusteella toimivaltainen viranomais voi turvata julkista henkilöliikennettä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös uusi 179 a §, jossa säädettäisiin henkilöliikenteen kuljetuspalveluita tarjoavien ilmoitusajasta terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi ja muissa yhteiskunnan poikkeuksellisissa tilanteissa. Lakiehdotus sisältää ehdotuksen lain lukujen numerojärjestyksen muuttamisesta juoksevaksi. Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausunnoilla 21.8.–11.9.2020. Esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle lokakuussa 2020.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä 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 terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi yleisvaarallisessa tartuntatautilanteessa. Luonnos hallituksen esitykseksi on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyn 2020 aikana.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ehdotettujen lakien suhdetta on tarve tarkastella ja arvioida perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden, 7 §:n oikeuden elämään, 9 §:n liikkumisvapauden, 18 §:n oikeuden työhön ja elinkeinovapauden, sekä 21 §:n oikeusturvan kannalta, koska perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Myös esitettäviä säännösten säätämisyjärjestystä on syytä tarkastella perustuslain 124 §:n kannalta.

Perustuslain 6 §:n 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. Jokaisen oikeus elämään on turvattu perustuslain 7 §:ssä. Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Perustuslain 18 § turvaa oikeuden työhön ja elinkeinonvapauden. 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). Perustuslain 21 § edellyttää, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain lisäksi Suomi on sitoutunut kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, joissa on määrätty oikeudesta muun ohella 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. Euroopan unionin perusoikeuskirjan turvaa oikeuden elämään (2 artikla) ja asettaa syrjintäkiellon (21 artikla).

Lain tavoitteet ja perusoikeudet

Ehdotetun lainsäädännön tavoitteena on edellä tässä esityksessä mainittu väestön suojeleminen ja vaarallisen koronavirustaudin leviämisen estäminen Suomeen siten, että matkustaminen Suomeen olisi kuitenkin edelleen mahdollista. Keinona virustaudin estämiseksi esitetään 1. lakiehdotuksen 16 a §:ssä todistusta covid-19-tautia koskevasta negatiivisesta testituloksesta tai lääkärin antamaa todistusta taudin sairastamisesta. Ehdotettua vaatimusta voidaan pitää lainsäädännön tavoitteita silmällä pitäen hyväksyttävänä ja kohtuullisena. Yleistä hyväksyttävyyttä puoltaa se, että ehdotettu vaatimus todistuksesta olisi määräaikainen vuoden 2021 loppuun.

Yhdenvertaisuus (6 §) ja liikkumisvapaus (9 §)

Esityksen 1. lakiehdotuksen 16 b §:ssä säädettäisiin niistä henkilöistä, joilta ei edellytettäisi 16 a §:n 1 momentissa säädettyä todistusta covid-19-tautia koskevasta testituloksesta tai lääkärin antamaa todistusta taudin sairastamisesta. Henkilöihin ei myöskään sovellettaisi 16 a §:n 4 momentin säännöksiä testaamisesta tai karanteenista.

Näitä poikkeuksia on tarpeen arvioida perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen ja 9 §:ssä säädetyn liikkumisvapauden kannalta.

Edellä esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että poikkeusten piiriin kuuluisi henkilöitä, jotka liikkuvat rajan yli niin usein, että esitettävät vaatimukset todistuksista olisivat heidän liikkumisvapautensa tai oikeudesta työhön ja elinkeinon vapauteen nähden kohtuuttomia. Myös henkilön kansainvälisoikeudellinen asema olisi vahva peruste Suomeen tulemiselle ilman negatiivista testitodistusta. Poikkeusten piirissä olisi myös henkilöitä, joiden tehtävä Suomessa on yhteiskunnan kannalta niin merkittävä, että tällaisten tehtävän hidastuminen todistus-, testaus- tai karanteenivaatimuksilla maahan tultaessa ei olisi perusteltua. Lisäksi todistuksia ei vaadittaisi henkilöltä, jonka oleskelu Suomessa on niin rajoitettua ja vähäistä, ettei todistus-, testaus- tai karanteenivaatimuksia voida pitää perusteltuina.

Yleisesti on edellä mainituilla perusteilla siksi mahdollista todeta, että 1. lakiehdotuksen 16 b §:ssä säädettyjen henkilöiden tarve tulla Suomeen erityisissä tilanteissa on välttämätöntä ja negatiivisen covid-19 –tautia koskevan testituloksen hankkiminen voisi olla heille näissä tilanteissa hankalaa. Toki on myös niin, että myös nämä henkilöt voisivat todistuksen hankkia ja sen avulla saapua Suomeen.

Ehdotetun 16 b §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa rajayhteisön arjen toiminnassa on kyse esimerkiksi tavanomaisesta asioinnista kaupoissa, eri palvelun tarjoajien hyödyntämisestä rajan molemmin puolin sekä harrastuksiin liittyvistä toiminnoista. Esitettävät poikkeukset koskisivat myös Suomen ja Ruotsin välistä meri- ja lentoliikennettä sekä Suomen ja Viron välistä meri- ja lentoliikennettä, jos henkilö käy tai harjoittaa muuta säännöllistä kanssakäymistä näillä alueilla. Rajayhteisöjä koskeva helpotus ei kuitenkaan koskisi lomailua toisessa maassa, eikä sen varjolla olisi sallittua matkustaa laajemmin toisen maan alueella. Henkilön tulisi kyetä osoittamaan, että hän kuuluu rajayhteisöön asuinpaikkansa perusteella. Vakituudesta työskentelystä rajan toisella puolella tulisi esittää työnantajan antama todistus. Satunnaiset työmatkat olisivat edelleen testauksen ja karanteenin piirissä. Todistuksen hankkimista ei voitaisi pitää kohtuuttomana vaatimuksena vakava virustilanne huomioon ottaen.

Momentin 2 kohdassa esitettävän poikkeuksen piirissä olisivat ulkovaltojen edustustojen ja kansainvälisten valtioidenvälisten järjestöjen palveluksessa olevat henkilöt ja heidän perheenjäsenensä sekä kauttakulussa muualle kuin Suomeen akkreditoitujen diplomaatti- ja virkapassin haltijoiden kauttakulku virkapaikalleen ja kotimaahansa. Näiden henkilöiden kansainvälisoi-keudellinen erityisasema edellyttää, että henkilöiden tulee saada suorittaa tehtäviään mahdollisimman häiriöttömästi myös käsillä olevassa virustilanteessa.

Momentin 3 kohdan mukaan kuljetus- ja logistiikka-alan työntekijät olisi vapautettu negatiivisesta testitodistuksen hankkimisesta. Momentissa olisi lueteltu tyhjentävästi ne henkilöt, joiden työhön välttämättömästi liittyy ja kuuluu matkustaminen (esimerkiksi liikennevälineiden kuljettajat ja vaihtomiehistö). Todistuksen vaatiminen haittaisi käytännössä merkittävästi matkustaja- ja tavaraliikenteen sujuvuutta ja se voisi haitata ja hidastaa esimerkiksi ruokahuollon toteuttamista. Kohdassa mainitut henkilöt olivat myös vapautettu vuoden 2020 keväällä Uudenmaan maakunnan matkustusrajoituksista. Henkilöryhmän vapauttamista testitodistuksesta on pidettävä välttämättömänä.

Momentin 4 kohdassa olisi käsillä tilanne, jossa maahantulon perusteena on äkillisen terveyttä tai turvallisuutta uhkaavan yhteiskunnan infrastruktuuriin kohdistuvan vaaran torjunta. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan infrastruktuurilla tarkoitettaisiin yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömiä perusjärjestelmiä, kuten esimerkiksi ruokahuoltoa, terveydenhoitoa, tietoliikennettä, energiahuoltoa, liikennettä ja muita vastaavia järjestelmiä. Säännöksessä tarkoitettu vaara olisi ennakoimaton ja normaalioloissa odottamaton, joka virustaudin ohella voisi uhata väestön terveyttä ja turvallisuutta. Tällaisessa tilanteessa esityksessä tarkoitettujen todistuksen hankkimiselle ei käytännössä ole aikaa. Säännöksessä tarkoitettujen tehtävien olisivat esimerkiksi koneiden ja laitteiden asentamiseen, ylläpitoon, huoltoon, koekäyttöön, valvontaan ja tarkastukseen liittyvät tehtävät, tuoreen ydinpolttoaineen kuljetukset, ydinvoimalaitosten polttoaineen vaihtotyöt (vuosisaisokit) ja niihin liittyvät tarkastus- ja huoltotoimenpiteet, ydinvoimalaitoksen käyttöönottoon liittyvät tehtävät, kuten järjestelmien asennukset, testien viimeistely, polttoaineenlataus ja laitoksen käynnistäminen sekä ydin- ja säteilyturvallisuuteen liittyvät tarkastustehtävät.

Momentin 5 kohdan mukaan todistusta ei edellytettäisi lentoliikenteessä Suomen kautta matkustavilta, jotka eivät poistu lentoasemalta. Näiden matkustajien, jotka viiptyvät Suomessa vain vähäisen ajan poistumatta lentoasema-alueelta, ei voi katsoa vaarantavan terveysturvallisuutta

Suomessa. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että näiden matkustajien liikkuminen lentoasemalla on järjestetty covid-19-tautitilanne huomioon ottaen terveysturvallisesti.

On kuitenkin myös selvää se, että 1. lakiehdotuksen 16 b §:ssä tarkoitetut henkilöt voivat tulla Suomeen covid-19-taudin leviämisen kannalta sillä, millä perusteella henkilö on tulossa Suomeen. Esitettävä säännös vapauttaisi mainitut henkilöryhmät vaadittavasta todistuksesta, mikä olisi ongelmallista esitettävän sääntelylle asetetun tavoitteen kannalta. Tätä jännitettä kuitenkin vähentää se, että myös poikkeuslain piirissä oleviin henkilöryhmiin on mahdollista kohdentaa tartuntatautilaissa säädettyjä virustaudin torjuntatoimenpiteitä maahan tulon jälkeen esimerkiksi pistokokein.

Edellä mainituilla perusteilla voidaan todeta, että vaadittava todistus Suomeen tulon edellytyksenä ei ole sillä tavalla ongelmallinen yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta, että esitettävä sääntely edellyttäisi tavanomaisesta poikkeavaa lainsäätämistä.

Suomen kansalaisen ja EU-kansalaisen liikkumisvapaudesta säädetään perustuslain lisäksi EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 21 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perussopimuksissa määrätystä tai niiden soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädettyistä 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 maahan tuloa 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 sääöksissä sekä tartuntatautilaissa ja -asetuksissa määrättyjen reunaehtojen täyttyessä 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.

Esitettävä lainsäädäntö ei estäisi Suomen tai EU-valtion kansalaisen maahanpääsyä Suomeen. Kansalaisella olisi mahdollisuus tulla Suomeen esityksessä säädetyllä negatiivisella todistuksella tai menemällä Suomessa virustestiin ja / tai karanteeniin. Suomen kansalaista tai EU-kansalaista ei ole mahdollista todistuksen puuttuen vuoksi käännä tai hänen maahan pääsyään estää.

Ehdotetun lain voimaan tulon jälkeen olisi kuitenkin tilanteita, jossa ulkomaalainen henkilö olisi pyrkimässä Suomeen Schengen alueen ulkopuolelta ja hänellä ei olisi esittämää todistusta. Ulkomaalaislain 11 §:n 5 kohdan mukaan ulkomaalaisen maahan tulo edellyttää, että hän ei vaaranna kansanterveyttä. Esityksen 1. lakiehdotuksen 16 a §:ssä tarkoitetun todistuksen

puuttuminen voi aiheuttaa vaarallisen covid-19-taudin pääsyn Suomeen ja leviämisen Suomessa. Siksi ulkomaalaislain 142 §:n mukaan tällainen henkilön pääsy maahan voidaan evätä tai hänet voidaan käännättää.

Henkilön maahan pääsyn estäminen tai käännättäminen todistuksen puuttuessa voisi kuitenkin olla kohtuutonta esimerkiksi tilanteessa, jossa maahantulotoimipisteessä on mahdollisuus virus-testiin tai maahan pyrkivällä henkilöllä on mahdollisuus karanteeniin. Kaikkiin maahantulotilanteisiin liittyy viranomaisen harkintaa ja siksi myös esityksessä tarkoitettujen todistuksen puuttumisesta ei näissä tilanteissa automaattisesti seuraisi maahantulon epääminen tai käännättäminen. Maahan pyrkivä henkilöä tulisi kuulla ja hänen asiansa selvittää Rajavartiolaitoksen ja terveysviranomaisten yhteistoiminnassa noudattamalla hyvän hallinnon periaatteita.

Yksityiselämän suoja (10 §)

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 16 c §:n 2 momentin mukaan kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavalla viranomaisella olisi tarkastuksen toteuttamiseksi oikeus tarkastaa henkilön esittämän todistuksen sisältö, käsitellä henkilön antamia henkilötietoja sekä tehdä tietojärjestelmänsä merkintä 16 a §:n 1 momentissa tarkoitettujen todistuksen mukanaolosta tai 16 b §:n 1 momentissa tarkoitetuista poikkeamisperusteista, jos käsittely olisi välttämätöntä tarkastuksen suorittamiseksi tai sen osoittamiseksi, että tarkastus on suoritettu. Todistuksia koskevat rekisterimerkinnät olisi hävitettävä välittömästi, kun ne eivät ole viranomaisvalvonnan toteuttamiseksi tarpeen kuitenkin viimeistään 60 päivää henkilön saapumisesta Suomeen.

Sen lisäksi säädettäisiin, että henkilö, joka suorittaa 2 momentin mukaisen tarkastuksen, ei saisi ilmaista sivulliselle, mitä hän tarkastuksen yhteydessä on saanut tietää toisen henkilön terveydentilasta, sairaudesta tai häneen kohdistuvista toimenpiteistä taikka muista vastaavista seikoista.

Näistä esitettävistä säännöksistä ilmenee, että kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavalla viranomaisella olisi toimivalta käsitellä arkaluonteisia henkilötietoja. Rajavartiolaitoksen oikeudesta käsitellä näitä tietoja säädetään henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019) 3 §:n 2 momentissa, jonka mukaan henkilötietojen käsittely ei saa ilman hyväksyttävää perustetta perustua henkilöiden ikään, sukupuoleen, alkuperään, kansalaisuuteen, asuinpaikkaan, kieleen, uskontoon, vakaumukseen, mielipiteeseen, poliittiseen toimintaan, ammattiyhdistystoimintaan, perhesuhteisiin, terveydentilaan, vammaisuuteen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai muuhun henkilöön liittyvään syyhyn. Lain 4 §:n mukaan Rajavartiolaitos saa käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä.

Henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 7 §:ssä säädetään henkilötietojen käsittelystä rajavalvonnassa sekä rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämiseksi. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan henkilön perustietojen lisäksi Rajavartiolaitoksella on oikeus käsitellä Rajavartiolaitoksen tehtävään, toimenpiteeseen tai tapahtumaan liittyvät yksilöinnit, kuvaukset ja luokitukset. Käsiteltävien tietojen tulee olla rajavalvonnan tai rajaturvallisuuden taikka rajajärjestyksen ylläpitämisen kannalta tarpeellisia. Kyseisissä tehtävissä on oikeus käsitellä myös erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja kuten terveystietoja. Näiden tietojen käsittely on Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 4 §:n mukaan sallittua, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä.

EU:n yleistä tietosuojaa täydentävää lainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen (HE 9/2018 vp) yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp), että ky-

seiseen 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 tarkasteltava 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 mukaan lukien tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa.

Arkaluonteisten tietojen osalta perustuslakivaliokunta on 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 mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on sanottu johdosta, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman lakitasoisen sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen 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 selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön (PeVL 14/2018 vp, s. 6).

Esitettävän sääntelyn pohjalta voidaan todeta, että esityksessä tarkoitettujen henkilötietojen käsittelylle on hyväksyttävä tarkoitusperä henkilötietojen suoja koskevan perusoikeuden kannalta. Tietojen käyttötarkoitus olisi välttämätön terveysviranomaisen valvontatehtävän suorittamiseksi. Se olisi myös täsmällinen ja tarkkarajainen. Hyväksyttävyyttä korostaa kerättävien tietojen hävittämisvelvollisuus heti, kun tietojen käytölle ei ole enää perustetta, kuitenkin viimeistään 60 vuorokauden kuluttua henkilön saapumisesta Suomeen. Myös Rajavartiolaitoksella on oikeus käsitellä Schengenin rajasäännöstössä säädetyn rajavalvonnan suorittamiseksi, rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämiseksi sekä rajavartiolaitain 27 §:ssä tarkoitettujen tutkinnan suorittamiseksi henkilöiden terveystietoja siltä osin, kun se on pandemiatilanteessa maahantuloedellytysten ja kansanterveydellistä vaaraa aiheuttavien seikkojen selvittämiseksi tarpeellista

Oikeus työhön ja elinkeinonvapaus (18 §)

Hallituksen esitystä on mahdollista 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.

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 lähtökohtaisesti estä esitettyä sääntelyä.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 16 a §:ssä edellytettävä todistus on perusteltu ja oikeasuhtainen myös elinkeinonvapauden kannalta tilanteessa, jossa toimenpiteillä suojataan yhteiskuntaa vakavalta virustaudilta. Vaadittava todistus ei estä maahantuloa Suomeen eikä elinkeinon harjoittamista. Tietyt työntekijäryhmät on vapautettu 1. lakiehdotuksen 16 b §:ssä säädetyllä tavalla todistuksesta.

Oikeusturva (21 §)

Ehdotetun lainsäädännön osalta voidaan todeta, että lakiehdotuksissa hallintotoimien kohteiden oikeusturvasta on huolehdittu asianmukaisesti tartuntatautilaissa, liikenteen palveluista annettussa laissa sekä ulkomaalaislaissa säädetyllä hallintomenettelyllä. Sen lisäksi esitettäviin hallintotoimiin sovelletaan hallintolakia sekä muuta yleishallinto-oikeudellista sääntelyä.

Muutoksenhausta tartuntatautilain nojalla annettuun päätökseen säädetään lain 90 §:ssä. Pykälän mukaan laissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Muutoksenhausta liikenteen palveluista annetun lain nojalla annettuun päätökseen säädetään lain 256 ja 257 §:ssä, joissa säädetään sekä oikaisuvaatimuksesta että muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen.

Ulkomaalaislain oikeusturvasta säädetään ulkomaalaislain 13 luvussa.

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.

Esityksen 2. lakiehdotuksen 153 a §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi velvoittaa sellaisen rajat ylittävää liikennöintiä harjoittavan kuljetuspalvelun tarjoajan, joka liikennöi THL:n

päätöksessä yksilöidystä maasta tai alueelta, avustamaan päätöksessä ja 16 a ja 16 b §:ssä tarkoitettujen tietojen välittämisessä matkustajille. Avustamisvelvollisuus konkretisoituisi sen jälkeen, kun THL olisi tehnyt tartuntatautilain 16 a §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen henkilön velvollisuudesta pitää rajat ylittävissä liikenteessä 16 a §:ssä tarkoitettu todistus mukanaan maahan saapuessaan. Kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuutena olisi tällöin kohtuudella huolehtia siitä, että kyseiset tiedot annetaan matkustajille ennen Suomen rajan ylittävän matkan alkamista.

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).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt viranomaista avustavia tehtäviä julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVL 55/2010 vp, s. 2/I). Julkisesta hallintotehtävästä ei ole kuitenkaan 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 tosiasiallisesti etäännyntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä (PeVL 16/2009 vp, s. 2—3).

Esityksen 2. lakiehdotuksen 153 a §:ssä esitettävää viranomaisen avustamistehtävää voidaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella pitää julkisena hallintotehtävänä. Tämä ilmenee 153 a §:n 1 momentin sanamuodosta, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi velvoittaa rajat ylittävää liikennöintiä harjoittavan kuljetuspalvelun tarjoajaa avustamaan momentissa säädettyä viranomaistehtävässä.

Esitettävää avustamisvelvollisuutta ei voida kuitenkaan pitää sillä tavoin merkittävänä hallintotehtävänä, että se olisi merkittävää julkisen vallan käyttämistä, koska kyse on avustamisesta tietojen välittämisessä. Sen lisäksi avustamisvelvollisuutta on kohtuullistettu 2. lakiehdotuksen 153 a §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä, jonka mukaan kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuutena olisi tällöin *kohtuudella huolehtia* siitä, että kyseiset tiedot annetaan matkustajille ennen Suomen rajan ylittävän matkan alkamista.

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 kaupparenkulkua ja kaupparenkulun väyliä koskevat asiat ja 14 kohdan mukaan ilmailu.

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.

Koska esitys koskee rajat ylittävää liikennettä ja maahantulon edellytyksistä, sovelletaan säännöksiä myös Ahvenanmaan maakunnan myöntämiin tieliikenteen liikennelupiin eli Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin linja-autoyrityksiin ja taksiyrityksiin.

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.

Lakiehdotukset voidaan hallituksen näkemyksen mukaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska esitykseen kuitenkin liittyy periaatteellisesti tärkeitä kysymyksiä, hallitus pitää perusteltuna, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisesti tartuntatautilain (1227/2016) 91 §:n 1 momentti sellaisena kuin se on laissa 400/2020, ja
lisätään lakiin väliaikaisesti uusi 16 a - 16 c §, seuraavasti:

16 a §

Velvollisuus esittää todistus koronavirustautia koskevasta testituloksesta tai lääkärin todistus taudin sairastamisesta

Jos covid-19-taudin leviämisen estämiseksi on välttämätöntä, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos tekee päätöksen siitä, että Suomeen saapuvalla henkilöllä on maahan saapuessaan oltava mukanaan aikaisintaan 72 tuntia aikaisemmin hänelle annettu todistus covid-19-tartunnan negatiivisesta testituloksesta tai laillistetun lääkärin antama todistus sairastetusta mutta parantuneesta, laboratoriovarmistetusta covid-19-taudista. Henkilön on esitettävä todistus rajatarkastuksessa rajatarkastusviranomaiselle ja säilytettävä se Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen päätöksen mukaisesti ja pyydettyessä esitettävä se kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavalle viranomaiselle.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen päätöksestä on käytävä ilmi maat tai ne muut alueet, joista saapuvilla on oltava mukanaan 1 momentissa tarkoitettu todistus. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen on huolehdittava siitä, että päätös saatetaan viipymättä toimenpiteitä varten Liikenne- ja viestintävirastolle, tiedoksi kunnille, Rajavartiolaitokselle ja Tullille sekä yleisesti tiedoksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitettut henkilöt voidaan määrätä karanteeniin 60 §:n nojalla. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos määrää 1 momentissa tarkoitettussa päätöksessään karanteenin keston sekä ne ehdot, joiden täytyessä karanteenin kesto voidaan lyhentää. Jos henkilölle tehdään karanteenin aikana covid-19-tartunnan osoittava testi ja testitulos on negatiivinen, hänen karanteeninsa lopettamisesta tehdään päätös 62 §:n mukaisesti.

Jos henkilöllä ei ole 1 momentissa tarkoitettua todistusta, hänet voidaan määrätä 15 tai 16 §:n nojalla covid-19-tartunnan osoittavaan testiin ja 60 §:n nojalla karanteeniin. Jos tässä momentissa tarkoitettulle henkilölle tehdään uusi covid-19-tartunnan osoittava testi ja testitulos on edelleen negatiivinen, hänen karanteeninsa lopettamisesta tehdään päätös 62 §:ssä säädetyn mukaisesti.

Jos henkilön tarkoituksena on oleskella Suomessa enintään 72 tuntia ja hänellä on mukanaan 1 momentissa tarkoitettu todistus, karanteenia ei määrätä eikä toista covid-19-tartunnan osoittavaa testiä edellytetä.

Ulkomaalaisen maahantulon edellytyksistä säädetään lisäksi henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstä) annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/399 ja ulkomaalaislaissa (301/2004).

HE 137/2020 vp

Covid-19-tartunnan osoittavan testin negatiivisesta tuloksesta annetusta todistuksesta tulee käydä ilmi testatun henkilön nimi ja syntymäaika, koronatestin nimi tai testauksessa käytetty diagnostinen metodi, testausaika, testin suorituspaikka sekä todistuksen antanut laboratorio, terveydenhuollon viranomainen tai muu kansallinen viranomainen. Sairastetusta covid-19-taudista annetun kirjallisen todistuksen tulee sisältää henkilön nimi ja syntymäaika, todistuksen antopaikka ja päiväys sekä lääkärin allekirjoitus ja leima tai muu vastaava vahvistus. Todistusten on oltava suomen, ruotsin, englannin, ranskan, saksan tai venäjän kielellä. Muulla kielellä annettuun todistukseen on liitettävä käännös jollekin edellä mainituista kielistä.

16 b §

Poikkeus velvollisuudesta esittää todistus

Edellä 16 a §:n 1 momentissa tarkoitettua todistusta ei kuitenkaan maahantulon yhteydessä edellytetä:

1) henkilöiltä, jotka käyvät töissä tai harjoittavat muuta säännöllistä päivittäistä kanssakäyntiä seuraavien rajayhteisöjen alueella ja sen vuoksi:

- a) ylittävät Suomen ja Ruotsin välisen maarajan;
- b) ylittävät Suomen ja Norjan välisen maarajan;
- c) käyttävät Suomen ja Ruotsin välistä meri- tai lentoliikennettä;
- d) käyttävät Suomen ja Viron välistä meri- tai lentoliikennettä;

2) ulkovaltojen edustustojen ja kansainvälisten valtioidenvälisten järjestöjen palveluksessa olevilta eikä heidän perheenjäseniltään eikä muualle kuin Suomeen akkreditoitujen diplomaatti- ja virkapassin haltijoilta heidän kulkiessaan Suomen kautta virkapaikalleen tai kotimaahansa;

3) kuljetus- ja logistiikka-alalla toimivilta matkustaja- ja tavaraliikenteen kuljettajilta, alusten, ilma-alusten tai junien miehistöiltä heidän työtehtävissään eikä vaihtomiehistöiltä heidän siirtyessä työtehtäviin tai työtehtävistä;

4) henkilöiltä, joiden maahantulon peruste on äkillisen terveyttä tai turvallisuutta uhkaavan yhteiskunnan infrastruktuuriin kohdistuvan vaaran torjunta;

5) lentoliikenteessä Suomen kautta matkustavilta, jos he eivät poistu lentoasemalta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin ei sovelleta myöskään 16 a §:n 4 momentin säännöksiä testaamisesta ja karanteenista.

Suomeen saapuvan on osoitettava selvitys 1 momentissa tarkoitettua poikkeusperusteesta kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavalle viranomaiselle tai rajatarkastuksessa rajatarkastusviranomaiselle. Tällainen selvitys voi olla työnantajan kirjallinen todistus työmatkasta tai toimeksiannosta, viranomaisen antama asiakirja tai jäljennös siitä, diplomaatti- tai virkapassi taikka muu asiakirja, joka osoittaa, että hän on 1 momentissa tarkoitettu henkilö.

Tässä pykälässä säädetyn estämättä 1 momentissa tarkoitettu henkilö voidaan määrätä 15 tai 16 §:n nojalla covid-19-tartunnan osoittavaan testiin ja tehdä päätös hänen karanteenistaan 60 §:n nojalla sekä tai hänen eristämisestään 63 §:n nojalla.

16 c §

Valvonta

Edellä 16 a §:n 1 momentissa tarkoitettu todistus ja 16 b §:n 3 momentissa tarkoitettu selvitys on esitettävä maahantulon yhteydessä rajatarkastuksessa rajatarkastusviranomaiselle. Kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaava viranomainen valvoo, että henkilöllä on mukanaan edellä mainitut asiakirjat.

Kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavalla viranomaisella on tarkastuksen toteuttamiseksi oikeus tarkastaa henkilön esittämän todistuksen sisältö, käsitellä henkilön antamia

henkilötietoja sekä tehdä tietojärjestelmäänsä merkintä 16 a §:n 1 momentissa tarkoitetun todistuksen mukanaolosta tai 16 b §:n 1 momentissa tarkoitetuista poikkeamisperusteista, jos käsittely on välttämätöntä tarkastuksen suorittamiseksi tai sen osoittamiseksi, että tarkastus on suoritettu. Todistuksia koskevat rekisterimerkinnot on hävitettävä välittömästi, kun ne eivät ole viranomaisvalvonnan toteuttamiseksi tarpeen viimeistään kuitenkin 60 päivää henkilön saapumisesta Suomeen.

Henkilö, joka suorittaa 2 momentin mukaisen tarkastuksen, ei saa ilmaista sivulliselle, mitä hän tarkastuksen yhteydessä on saanut tietää toisen terveydentilasta, sairaudesta tai häneen kohdistuvista toimenpiteistä taikka muista vastaavista seikoista.

Kunnan tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavalla viranomaisella on oikeus saada sille säädetyn 1 ja 2 momentissa tarkoitetun tehtävän hoitamiseksi virka-apua poliisilta, Rajavartiolaitselta ja Tullilta. Virka-avun ja tuen antamisen edellytyksenä on, että se ei vaaranna näille viranomaisille säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittamista.

91 §

Päätösten täytäntöönpano

Edellä 16, 16 a, 57, 58, 58 b, 59-67 ja 69–71 §:ssä tarkoitetut päätökset voidaan panna täytäntöön heti muutoksenhausta huolimatta.

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

2.

Laki

liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

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

IV OSA

PALVELUT

1 luku

Henkilöliikennepalvelut

153 a §

*Kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuus avustaa tietojen välittämisessä matkustajille terveys-
turvallisuuteen liittyvistä todistuksista ja selvityksistä Suomeen tultaessa*

Kun Terveysten ja hyvinvoinnin laitos on tehnyt tartuntatautilain (1227/2016) 16 a §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen henkilön velvollisuudesta pitää rajat ylittävissä liikenteessä mainitussa pykälässä tarkoitettu todistus mukanaan maahan saapuessaan, Liikenne- ja viestintävirasto voi velvoittaa sellaisen rajat ylittävää liikennöintiä harjoittavan kuljetuspalvelun tarjoajan, joka liikennöi Suomeen Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen päätöksessä yksilöidystä maasta tai alueelta, avustamaan päätöksessä ja mainitun lain 16 a ja 16 b §:ssä tarkoitettujen tietojen välittämisessä matkustajille. Kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuutena on tällöin kohdella huolehtia siitä, että kyseiset tiedot annetaan matkustajille ennen Suomen rajan ylittävän matkan alkamista.

Jos 1 momentissa tarkoitettua Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen päätöstä muutetaan tai se kumotaan, Liikenne- ja viestintäviraston päätöstä on vastaavasti muutettava tai se on kumottava. Liikenne- ja viestintävirasto valvoo 1 momentin nojalla annetun päätöksen noudattamista.

VII OSA

SEURAAMUKSET, MUUTOKSENHAKU JA RANGAISTUSSÄÄNNÖKSET

1 luku

Hallinnolliset seuraamukset ja muutoksenhaku

HE 137/2020 vp

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 1 päivänä lokakuuta 2020

Pääministeri

Sanna Marin

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka