

Hallituksen esitys eduskunnalle liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön tehtäviksi muutoksiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi viittä merenkulun ja ilmailun lakia. Ehdotetut muutokset koskevat alusliikennepalvelulain säännöksiä alusliikenteen väliaikaisesta ohjaamisesta erityistilanteissa ja kielto-oikeudesta, ilmailulain ilmatilan käytön kieltämistä ja rajoittamista koskevia säännöksiä, liikenteen palveluista annetun lain lentoliikenteen liikenneoikeuksiin puuttumista, luotsauslain väliaikaista pätevyysvaatimuksista poikkeamista ja pätevyysvoimassaoloa koskevia säännöksiä, sekä vesiliikennelain vesikulkuneuvon matkan estämistä tai keskeyttämistä ja vesialueen väliaikaista sulkemista koskevia säännöksiä. Lisäksi osaan laeista ehdotetaan yksittäisiä kielellisiä ja säädösviittauksiin liittyviä teknisiä muutoksia.

Esitys liittyy varautumiseen Covid-19-tartuntatautiepidemian toiseen aaltoon ja muihin vakaviin normaaliolojen häiriötilanteisiin siten, että valmiuslain säännöksiä käyttöönottoa ei tarvittaisi. Tavoitteena on, että toimivaltaisella viranomaisella olisi käytettävissään monipuolinen keinovalikoima toimenpiteitä. Mahdolliset kansalaisiin ja elinkeinoelämän toimijoihin kohdistuvat rajoitukset ja joustot voitaisiin kohdistaa kulloinkin vallitsevassa tilanteessa mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla ja aiheuttaen mahdollisimman vähän haittaa välttämättömälle liikenteelle, kuten henkilöliikenteelle tai rahti- ja tavaraliikenteelle. Lakimuutoksilla lisättäisiin Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltaa kuitenkin siten, että se on rajattua ja tilanteeseen nähden oikeasuhtaista.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
3 Tavoitteet	14
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	14
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	14
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	16
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	20
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	20
5.2. Euroopan unioni.....	21
6 Lausuntopalaute	22
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	22
8 Voimaantulo	27
9 Toimeenpano ja seuranta	28
10 Suhde muihin esityksiin.....	28
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	30
LAKIEHDOTUKSET	35
1. Laki alusliikennepalvelulain muuttamisesta	35
2. Laki ilmailulain 11 §:n muuttamisesta.....	37
3. Laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta.....	39
4. Laki luotsauslain 21 §:n muuttamisesta	40
5. Laki vesiliikennelain 19 ja 100 §:n muuttamisesta	41
LIITE	43
RINNAKKAISTEKSTIT	43
1. Laki alusliikennepalvelulain 17 ja 17 a §:n muuttamisesta.....	43
2. Laki ilmailulain 11 §:n muuttamisesta.....	47
3. Laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta.....	49
4. Laki luotsauslain 21 §:n muuttamisesta	50
5. Laki vesiliikennelain 19 ja 100 §:n muuttamisesta	51

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

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

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

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

Poikkeusolojen julistamisen jälkeen hallitus on 5.6.2020 mennessä antanut 14 valmiuslain mukaista toimivaltuuksien käyttöönotto- ja jatkamisasetusta. Lisäksi hallitus on antanut eduskunnalle 44 hallituksen esitystä ja neljä lisätalousarviota. Näihin esityksiin sisältyvillä laeilla on vastattu epidemiasta johtuvan akuutin kriisin aiheuttamiin ongelmiin ja luotu edellytyksiä yhteiskunnan toimivuudelle pandemiaolosuhteissa.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädännön väliaikaisia poikkeuksia koskevat ehdotukset annettiin eduskunnalle huhtikuussa 2020 (HE 62/2020 vp) ja ne tulivat voimaan 1.6.2020. Hallituksen esityksen valmistelun aikana tuli esille näkemyksiä siitä, että tietyt poikkeukset olisi hyvä saada käyttöön joko pysyvästi normaalioloissa sovellettaviksi tai otettavaksi käyttöön vakavassa normaaliolojen häiriötilanteessa tai muissa yhteiskunnan poikkeuksellisissa tilanteissa.

Hallituksen kesäkuun 2020 neuvotteluun valmistauduttaessa liikenne- ja viestintäministeriö teki yhdessä muiden ministeriöiden kanssa ehdotuksia pysyvämmiksi lainsäädäntömuutokseksi, joilla voitaisiin varautua uuteen pandemia-aaltoon tai muihin vakaviin normaaliolojen häiriötilanteisiin ilman, että käyttöön otetaan valmiuslain säännöksiä.

Tämä hallituksen esitys sisältää viisi ehdotusta lainsäädännön muutoksiksi, joista osa oli mukana liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädännön väliaikaisia poikkeuksia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 62/2020 vp).

1.2 Valmistelu

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

Luonnos hallituksen esityksestä on ollut lausuntokierroksella 25.9.2020-9.10.2020.

Kooste lausunnoista on ladattavissa valtioneuvoston Hankeikkunasta (LVM 043:00/2020).

2 Nykytila ja sen arviointi

Varautuminen normaaliolojen häiriötilanteisiin ja muihin yhteiskunnan poikkeuksellisiin tilanteisiin.

Covid-19-tartuntatauti-epidemian yhteydessä keväällä 2020 havaittiin, että liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan viranomaisilla ei ollut tilanteen hoitamiseksi toimialan lainsäädännössä kaikilta osin riittäviä toimivaltuuksia. Tähän liittyen annettiin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädännön väliaikaisia poikkeuksia koskevat lakiehdotukset eduskunnalle huhtikuussa 2020 (HE 62/2020 vp) ja ne tulivat voimaan 1.6.2020.

Hallinnonalan toimintaan liittyvien Uudenmaan eristämistä koskevien liikkumisen rajoitusten toimeenpanemiseksi eduskunta hyväksyi maaliskuussa 2020 valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta annetun asetuksen (145/2020) ja sitä koskevan soveltamisasetuksen (146/2020).

Valtioneuvosto on sittemmin linjannut, että eri hallinnonalojen toimialalainsäädännössä tulisi jatkossa olla riittävät keinot varautua ja vastata Covid-19-tartuntatauti-epidemian, muiden vakavien normaaliolojen häiriötilanteiden tai muiden yhteiskunnan poikkeustilanteiden edellyttämiin toimenpiteisiin.

Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta (2017) yhtenäistää varautumisen kansallisia periaatteita ja ohjaa hallinnonalojen varautumista. Varautuminen tarkoittaa toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Varautumisen päämääränä on huolehtia onnettomuuksien ja häiriötilanteiden ehkäisystä, valmistautumisesta toimintaan niiden uhatessa tai sattuessa ja suunnitella toipuminen. Yhteiskunnan varautumisen tavoitteena on turvata elintärkeät toiminnot oikeusvaltioperiaate huomioon ottaen. Varautumalla normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin yhteiskunnan toimijat varmistavat toimintakykynsä sekä normaalien että mahdollisesti uusien, tavanomaisesta poikkeavien tehtäviensä hoitamisen kaikissa tilanteissa. Vastuullinen ja toimivaltainen viranomaisinen vastaa varautumissuunnittelusta ja siihen liittyvästä yhteistoiminnasta.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa häiriötilanteella tarkoitetaan uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää. Häiriötilanteita voi esiintyä niin normaalioloissa kuin poikkeusoloissakin. Häiriötilanne voi koskea esimerkiksi koko valtakuntaa tai olla alueellinen tai paikallinen. Häiriötilanne voi olla luonnononnettomuus, ihmisen aiheuttama tilanne tai se voi liittyä johonkin yhteiskunnan toimintoon. Niin kutsuttu vakava häiriötilanne on vakavampi kuin muu häiriötilanne mutta lievempi kuin poikkeusolot. Strategiassa poikkeusoloilla tarkoitetaan valmiuslaissa tarkoitettua

yhteiskunnan tilaa, jossa on niin paljon tai niin vakavia häiriöitä tai uhkia, että on tarpeen mahdollistaa viranomaisten tavanomaisesta poikkeava toimivaltuuksien käyttö. Eri poikkeusolojen vaikutus viranomaisten toimintaan vaihtelee viranomaisen ja poikkeusolon laadun mukaan. Siksi asianmukainen poikkeusoloihin varautuminen edellyttää, että viranomaisen tehtävät määritetään kussakin poikkeusolon muodossa erikseen ja että kunkin poikkeusolon muodon kohdalla arvioidaan erikseen, miten poikkeusolo vaikuttaa viranomaisen toimintaan. Jokaisen viranomaisen on varmistettava, että niiden tehtävät hoidetaan mahdollisimman hyvin myös poikkeusoloissa. Suuri osa tehtävistä on poikkeusoloissa asiallisesti samoja kuin normaalioloissa, mutta keinot, lukumäärä ja priorisointi saattavat muuttua. Lainsäädäntö sisältää myös erikseen säädettyjä oikeuksia ja velvoitteita, joita sovelletaan vain poikkeusoloissa.

Esitetyt lakimuutokset parantavat Liikenne- ja viestintäviraston mahdollisuuksia huolehtia yhteiskunnan toiminnan jatkuvuudesta liikenteen ja viestinnän alalla Covid-19-tartuntatauti-epidemian mahdollisen toisen aallon ja muiden vakavien normaaliolojen häiriötilanteiden hoitamiseksi ilman valmislain käyttöönottoa.

Alusliikennepalvelulaki

Vesiliikenteen sääntelyn yleislaki on vesiliikennelaki (728/2019), jota sovelletaan kaikkeen vesiliikenteeseen. Vähintään 24 metristen alusten liikennöintiin sovelletaan lisäksi alusliikennepalvelulakia (623/2005). Alusliikennepalvelusta (Vessel Traffic Service) käytetään jäljempänä myös lyhennettä *VTS*.

Alusliikennepalvelulaki on otettu tähän ehdotukseen mukaan tarkasteltavaksi sen vuoksi, että laki luo jo tällä hetkellä viranomaiselle edellytykset antaa yleisiä alusliikennettä koskevia määräyksiä, rajoituksia ja kieltoja sekä yksittäisiä aluksia koskevia kieltoja. Viranomaisen toimenpiteitä voidaan nykyisellään asettaa kuitenkin vain liikenneturvallisuuden tai pakotelainsäädännön perusteella.

Lain 17 § antaa Liikenne- ja viestintävirastolle oikeuden määrätä vesialueen, väylän tai väylän osan suljettavaksi tai avattavaksi, aluksia ankkurointipaikalle tai takaisin laituriiin, sekä nopeusrajoituksia vesialueella tai väylällä. Kriteerinä näille määräyksille on liikenneturvallisuus. Päätös voidaan tehdä joko liikenteen turvallisuutta silmällä pitäen tai tukemaan muiden viranomaisten toimintaa esimerkiksi meripelastus- ja öljyntorjuntatilanteissa. Päätös voidaan tehdä välittömästi *VTS*-palveluntarjoajan toimesta vuorokaudeksi tai Liikenne- ja viestintäviraston toimesta pidemmäksi ajaksi. *VTS*-palveluntarjoaja tiedottaa päätöksestä alusliikenteelle.

Lain 17 a § on puolestaan säädetty erityisesti pakotelainsäädännön tarpeita varten. Se antaa Liikenne- ja viestintävirastolle mahdollisuuden kieltää yksittäistä alusta saapumasta *VTS*-alueelle tai poistumasta *VTS*-alueelta, tulemasta satamaan tai ankkuroimasta, lähtemästä satamasta tai ankkuripaikalta, jäämästä *VTS*-alueelle, satamaan tai ankkuripaikalle. Päätös voidaan tehdä välittömästi *VTS*-palveluntarjoajan toimesta vuorokaudeksi tai Liikenne- ja viestintäviraston toimesta pidemmäksi ajaksi. *VTS*-palveluntarjoaja tiedottaa päätöksestä alukselle.

Covid-19-tartuntatauti-epidemian aikana on harkittu erilaisia rajoituksia alusliikenteeseen. Tällöin havaittiin, että laki ei vaikuttavaisi kattavan tilanteita, joissa myös muista kuin liikenteellisistä syistä olisi tarve puuttua aluksen tai alusten kulkuun. Tarpeet liittyvät mahdollisuuteen rajoittaa kauppa-alusten saapumista satamaan tai osoittaa sille odotuspaikka, jossa toimivaltaiset viranomaiset voivat suorittaa pandemiaan tai muuhun yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavaan tekijään liittyviä toimenpiteitä. Rajoitus voisi koskea kaikkia tai tiettyjä aluksia tai alus-

tyyppejä, kuten lastialuksia, matkustaja-aluksia tai risteilijöitä. Rajoitus voisi koskea myös yksittäistä alusta, jossa on havaittu tai siinä epäillään olevan yhteiskuntaa vaarantavaa tartuntatauti tai muuta uhkatekijää.

Covid-19-tartuntatautiepidemian aikana toimenpiteet ja rajoitukset kohdistuivat erityisesti henkilöliikenteeseen. Tartuntavaarallisen eläintautiepidemian osalta voisi esimerkiksi olla tarve kohdistaa toimenpiteitä tietyntyyppiseen rahtiin.

Lain 22 §:ssä säädetään muun muassa aluksen päällikön velvollisuudesta noudattaa alusliikenteen tilapäiseksi ohjaamiseksi 17 §:n nojalla annettuja määräyksiä sekä aluksen päällikön ja VTS-palveluntarjoajan ilmoitusvelvollisuuksista. Lain 17 §:n perusteella annettavat määräykset ovat viranomaisen yksittäisiä tapauskohtaisia päätöksiä.

Lain 29 §:ssä säädetään rangaistussäännöksistä. Sen mukaan muun muassa 17 §:n 1 tai 3 momentin nojalla annetun määräyksen tai 17 a §:n nojalla annetun kiellon rikkomisesta on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, alusliikennepalvelurikkomuksesta sakkoon. Lain 17 §:n perusteella annettavat määräykset ovat viranomaisen yksittäisiä tapauskohtaisia päätöksiä.

Ilmailu ja lentoliikenne

Ilmailu on kansainvälistä toimintaa. Ilmailuun ja lentoliikenteeseen Suomen alueella ja ilmatilassa sovelletaan erityisesti Euroopan unionin asetuksia, ilmailulakia (864/2014) ja liikenteen palveluista annettua lakia (320/2017). Lisäksi suhteessa kolmansiin valtioihin sovelletaan näiden valtioiden ja Suomen tai Euroopan unionin välisten kansainvälisten sopimusten määräyksiä. Covid-19-tartuntatautiepidemian aikana voitiin havaita, että säädökset tarjoavat mahdollisuuksia joustaviin ratkaisuihin tällaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa, mutta tartuntatautiepidemioiden torjumiseksi västaisuudessa olisi tarpeen tarkentaa erityisesti viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä ilmailulaissa ja liikenteen palvelusta annetussa laissa.

Maa-ilmalaajuudesta lähtökohdalla on, että kansainvälisen lentoliikenteen harjoittaminen edellyttää valtioiden välistä lentoliikennesopimusta tai erillistä viranomaisen lupaa. Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen, jäljempänä Chicagon yleissopimus, (SopS 11/1949) 6 artiklassa säädetään aikataulunmukaisesta lentoliikenteestä ja 5 artiklassa ei-aikataulunmukaisista lennoista. Aikataulunmukaisesta lentoliikenteestä puhutaan myös säännöllisenä liikenteenä tai reittiliikenteenä, ei-aikataulunmukaisista lennoista puolestaan tilauslentoliikenteenä tai charterliikenteenä.

Kahdensivuisesta lentoliikennesopimuksista. Suomella on voimassa oleva lentoliikennesopimus tai neuvotteluprosessi vireillä yli 60 valtion kanssa. Lentoliikennesopimusten muoto pohjautuu kansainvälisen siviili-ilmailujärjestö ICAOn malleihin. Lentoliikennesopimuksissa on käytössä EU:n yhteiset mallilausekkeet sellaisissa kysymyksissä, jotka kuuluvat EU:n toimivaltaan.

Monensivuisesta lentoliikennesopimuksista. Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot ovat lisäksi neuvotelleet yhdessä eräiden kolmansien maiden kanssa lentoliikennesopimukset (muun muassa EU:n ja Amerikan yhdysvaltojen väliseen liikenteeseen sekä EU:n ja Kanadan väliseen lentoliikenteeseen). Euroopan unionin puitteissa neuvotelluista kattavista lentoliikennesopimuksissa on tarkempia tietoja komission sivuilla (https://ec.europa.eu/transport/modes/air/aos/aos_public.html).

Lentoliikenne EU:n sisällä ja erällä lähialueilla. Lentoliikenteen harjoittamisesta Euroopan unionin sisällä säädetään lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1008/2008, jäljempänä lentoliikenneasetus. Unionin sisällä lentoliikenteen harjoittaminen on vapautettu niin, että jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen myöntämän liikenneluvan ja lentotoimintaluvan haltija voi harjoittaa unionin sisäistä liikennettä vapaasti haluamallaan reitillä. Lentoliikenneasetus ei tee eroa aikataulunmukaisen tai ei-aikataulunmukaisen liikenteen välillä, vaan kummatkin ovat yhtä lailla luvanhaltijoiden vapaasti harjoitettavissa. Poikkeuksena ovat niin kutsutut julkisen palvelun reitit, joille voidaan myöntää yksinoikeus.

Tätä unionin sisäistä lentoliikenteen harjoittamisen vapautta on laajennettu myös erälle lähialueille Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden kolmansien maiden tai maaryhmien kanssa tekemillä sopimuksilla, joita ovat muun muassa nk. ETA-sopimus (SopS ETA/1994), Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton sopimus lentoliikenteestä (nk. Sveitsi-sopimus, EUVL L 114 30.4.2002, s. 73) ja sopimus Euroopan yhteisestä lentoliikennealueesta (nk. ECAA-sopimus, SopS 36/2013).

Lentoliikenteen harjoittaminen Suomesta eri maihin perustuu siis hyvin monenlaisiin erilaisiin järjestelyihin. Esimerkiksi lennot Suomesta Ranskaan perustuvat EU:n lentoliikenneasetukseen, lennot Suomesta Yhdysvaltoihin perustuvat EU:n ja Yhdysvaltojen väliseen lentoliikennesopimukseen, lennot Suomesta Venäjälle perustuvat Suomen ja Venäjän väliseen lentoliikennesopimukseen ja lennot Suomesta Valko-Venäjälle viranomaisten myöntämiin lupiin.

Ilmailun toimiluvat ja lupakirjat perustuvat pääosin yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 2111/2005, (EY) N:o 1008/2008, (EU) N:o 996/2010, (EU) N:o 376/2014 ja direktiivien 2014/30/EU ja 2014/53/EU muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 552/2004, (EY) N:o 216/2008 ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3922/91 kumoamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2018/1139 (jäljempänä EASA-asetus), jonka 71 artikla mahdollistaa joustavat ratkaisut edellyttäen kuitenkin, että poikkeukset ovat perusteltuja, turvallisuus, ympäristönsuojelu sekä sovellettavien keskeisten vaatimusten täytyminen on varmistettu, tarvittaessa riskinlievennystoimenpiteillä, mahdolliset markkinavääristymät on mahdollisimman pitkälle lievennetty ja vapautuksen soveltamisala ja kesto ovat rajoitettuja siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä, ja sitä sovelletaan syrjimättömällä tavalla. Näitä joustavuussäännöksiä hyödynnettiin Covid-19-tartuntatauti-epidemian aikana. Lisäksi Euroopan unionin komissio teki pandemian johdosta eräitä asetusmuutoksia mm. lykäten uusien vaatimusten soveltamisen aloittamista.

Ilmailun osalta kansallisessa harkintavallassa olevien lupakirjojen ja kelpuutusten voimassaoloajoista on säädetty Liikenne- ja viestintäviraston määräyksellä, ei lainsäädännössä. Esimerkiksi lennontiedottajan lupakirjasta ja koulutuksesta annettuun määräykseen sisällytettiin tilapäisiä poikkeuksia Covid-19-tartuntatauti-epidemian aikana.

Keskeiset lentoliikennettä koskevat kansalliset lait ovat ilmailulaki ja laki liikenteen palveluista. Ilmailulakia sovelletaan ilmailussa Suomen alueella siltä osin, kun Euroopan unionin asetuksesta tai Suomea sitovasta kansainvälisestä velvoitteesta ei muuta johdu. Liikenteen palveluista annettua lakia sovelletaan luvanvaraiseen lentotoimintaan sekä lentomiehistön pätevyysiin ja koulutukseen. Liikenteen palveluista annetun lainkin osalta on huomioitava toimintaa koskevat suoraan sovellettavat Euroopan unionin asetukset.

Ilmailulaki sisältää erilaisia keinoja puuttua lentoliikenteeseen, ottaen kuitenkin huomioon Euroopan unionin lainsäädännön. Ilmatilan käyttöä säännellään erityisesti yhtenäisestä eurooppalaisesta ilmatilasta annetussa asetuksessa (EY) N:o 549/2004 ja yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan organisoinnista ja käytöstä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 551/2004, nk. ilmatila-asetus. Liikenneoikeuksista säädetään puolestaan lentoliikenneasetuksessa. Ilmatilan käyttöä voidaan rajoittaa tai kieltää ilmailulaissa säädetyn mukaisesti. Ilmailun rajoittamisesta ja kieltämisestä säädetään ilmailulain 11 §:n lisäksi myös valtioneuvoston asetuksella ilmailulta rajoitetuista alueista (930/2014) sekä määrätään ilmailuviranomaisena toimivan Liikenne- ja viestintäviraston määräyksillä ja päätöksillä. Operatiivisessa käytössä keskeinen työkalu ilmailijoille myös rajoitettujen alueiden osalta on ilmatilan hallintaa ohjaava käsikirja (ASM-toimintakäsikirja), jota julkaisee Liikenne- ja viestintävirasto yhdessä Ilmavoimien esikunnan kanssa. ASM-toimintakäsikirja sisältää ilmatilan joustavan käytön menetelmät. Toinen keskeinen työkalu on ilmailukäsikirja (Aeronautical Information Publication, AIP), joka sisältää pysyväisluonteiset ilmailun perustiedot. Suomen ilmailukäsikirjan julkaisusta vastaa ilmailutiedotuspalvelun (AIS) tarjoaja Air Navigation Services Finland Oy (jäljempänä ANS Finland). Ilmailukäsikirja julkaistaan sähköisessä muodossa suomeksi ja englanniksi.

Ilmailua voidaan rajoittaa tai se voidaan kieltää kolmella eri tavalla:

- 1) Valtioneuvoston asetuksella voidaan ilmailulain 11 §:n 1 momentissa tyhjentävästi luetelluilla kriteereillä rajoittaa ilmailua tai kieltää se. Liikenne- ja viestintävirasto voi erityisistä syistä myöntää luvan ilmailuun kieltoalueella (P-alue) kuultuaan niiden tahojen edustajia, joiden suojaamiseksi alue on perustettu. Keskimäärin vuositasolla Liikenne- ja viestintävirasto käsittelee noin 40 tällaista hakemusta. Puolustusvoimat puolestaan voi sallia ilmailun rajoitusalueella (R-alue), sillä toistaiseksi ne on perustettu Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tarpeisiin. Valtioneuvoston asetuksessa ilmailulta rajoitetuista alueista säädetäänkin siitä, miten Puolustusvoimien on kuultava Rajavartiolaitosta, mikäli rajoitusalue on perustettu myös Rajavartiolaitoksen tarpeisiin.
- 2) Liikenne- ja viestintävirasto voi rajoittaa taikka kieltää ilmailun tietyllä alueella enintään kahden viikon ajaksi 11 §:n 3 momentissa mainituilla kriteereillä. Liikenne- ja viestintävirasto käsittelee vuosittain noin 50 rajoitusalueiden perustamishakemusta. Yhtään kieltoaluetta ei puolestaan ole perustettu vuoden 2019 aikana.
- 3) Ilmatilan hallintayksikkö (AMC, Airspace Management Cell) voi rajoittaa tai kieltää ilmailua. AMC on ilmatilan joustavaa käyttöä koskevista yhteisistä säännöistä annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 2150/2005 (FUA-asetus) tarkoitettu yksikkö, joka vastaa yhden tai useamman jäsenvaltion vastuulla olevan ilmatilan päivittäisestä hallinnasta. Ilmatilan hallintayksikön on tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla rajoitettava tai kiellettävä ilmailu tietyllä alueella ilmailulain 11 §:n 4 momentissa kuvatuilla kriteereillä enintään kolmen vuorokauden ajaksi taikka omasta aloitteestaan enintään yhden vuorokauden ajaksi, jos tähän on poikkeuksellinen ja erityisen painava lentoturvallisuuteen tai maanpuolustukseen liittyvä syy. Ilmatilan hallintayksikön on viipymättä ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle kiellosta tai rajoituksesta.

Eduskunnan 12.6.2020 hyväksymässä (EV 66/2020 vp) hallituksen esityksessä (HE 41/2020 vp) ja siihen liittyvissä lakiehdotuksissa hyväksyttiin muutoksia ilmailulta rajattuja alueita ja vaara-alueita koskevaan ilmailulain 11 §:ään. Pykälä jaettiin kahteen osaan siten, että nykyiseen 11 §:ään jäi ilmailun rajoittamista ja kieltämistä koskeva sääntely, kun taas uuteen 11 c §:ään siirrettiin vaara-alueita koskeva sääntely. Lisäksi lakiin lisättiin uudet 11 a ja 11 b §, joissa säädetään miehittämättömän ilmailun UAS-ilmatilavyöhykkeistä.

Ilmailulta rajoitettujen ja kiellettyjen alueiden perustamisen keskeiset periaatteet pysyivät muutoksessa samoina. Ilmailua voidaan edelleen rajoittaa ja se voitaisiin edelleen kieltää valtioneu-

voston asetuksella, Liikenne- ja viestintäviraston määräyksellä ja päätöksellä sekä lyhytaikaisesti ilmatilan hallintayksikön toimesta. Muutoksia hyväksyttiin siihen, kuinka ilmailulta rajoitetulla tai kielletyllä alueella ilmailutoimintaan voidaan erityisestä syystä myöntää lupa. Lisäksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamien tilapäisten ilmailulta rajoitettujen tai kiellettyjen alueiden kesto pidennetään kahdesta viikosta neljään viikkoon. Muutokset tulevat voimaan 1.1.2021.

Ilmailulain 11 §:ssä ei säädetä nimenomaisesti terveysturvallisuuden ylläpitämisestä perusteena, johon liittyvän välttämättömän syyn vuoksi ilmatilan käyttöä voitaisiin rajoittaa. Covid-19-tartuntatauti-epidemian aikana terveysturvallisuuden ylläpitämisen on tietyissä oloissa tullut sisältyvän pykälän tarkoittaman yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteeseen tilanteessa, jossa väestön henkeä ja terveyttä uhkaa tartuntatautilain tarkoittama poikkeuksellinen epidemia. Liikenne- ja viestintävirasto on antanut ilmatilarajoituksista päätöksiä, joilla on tuettu valtioneuvoston asettamien rajavalvontaan ja rajanylityksiin liittyvien rajoitusten täytäntöönpanoa. Koska voimassa olevan lain mukaan virasto voi asettaa tällaisen rajoituksen korkeintaan 14 vuorokaudeksi, on virasto antanut uuden päätöksen aina vähintään kahden viikon välein. Näistä liikenneoikeuksien käyttöön vaikuttavista rajoituksista virasto on myös ilmoittanut Euroopan unionin komissiolle ja muille EU-valtioille EU:n lentoliikenneasetuksen 21 ja sittemmin 21 a artiklan mukaisesti.

Ilmailulaissa on edellä lueteltujen keinojen lisäksi muitakin mahdollisuuksia tarvittaessa puuttua ilmailuun. Ilmailulain 88 §:ssä säädetään lentopaikan käytön kieltämisestä ja rajoittamisesta. Lentopaikan pitäjän on kiellettävä lentopaikan tai muun ilmailua palvelevan alueen, rakennuksen, rakennelman tai laitteen käyttö taikka rajoitettava sitä sekä palveluaikana että muuna aikana, jos sen tiedossa on, että:

- 1) ilmailumääräyksissä vaadittu lentopaikan varustus ei ole kunnossa;
- 2) liikennealue tai asemataso ei kelirikon tai korjaustyön takia ole määräysten mukainen;
- 3) liikennealue tai asemataso ei esteen takia ole määräysten mukainen;
- 4) lentopaikalla järjestetään tilaisuus tai tapahtuma, joka rajoittaa tai estää lentotoiminnan; tai
- 5) jokin muu 1–4 kohdassa tarkoitettuihin syihin rinnastettava painava syy sitä edellyttää.

Ilmailulain 166 § antaa Liikenne- ja viestintävirastolle oikeuden kieltää lento ja estää ilma-aluksen lähtö muun muassa, jos on aihetta epäillä, ettei ilma-alus lennolle lähdetessä ole lentokelpoinen tai asianmukaisesti miehitetty tai lentoa koskevia määräyksiä muutoin ei ole noudatettu tai jos Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden tai Euroopan unionin lainsäädännön mukaisesti ilma-aluksen liikennöinti on kielletty tai siihen kohdistuu muu sen liikennöintiä koskeva rajoite, tai ilma-aluksen omistaja tai sen liikennöinnistä vastaava muu henkilö on asetettu liiketoimintakieltoon. Lentopaikan päälliköllä, lentopaikan pitäjän palveluksessa olevalla sekä lennonvarmistuksessa taikka huolto- tai maahuolintaorganisaatiossa tehtävää hoitavalla on vastaava oikeus, jos on ilmeistä, että pykälän 1 momentissa tarkoitettut puutteet voivat vakavasti vaarantaa lentoturvallisuuden. Rajavartioviranomaisella on oikeus estää ilma-aluksen lähtö, mikäli on syytä epäillä ilma-aluksessa olevan henkilön, joka on rikkonut maahantuloon tai maastalähtöön liittyviä määräyksiä.

Ilmailulain 167 § antaa Liikenne- ja viestintävirastolle ja välitöntä puuttumista edellyttävissä tapauksissa lentopaikan lennonjohdolle, alueenlennonjohdolle ja ilmaliikennepalvelusta vastaavan lentopaikan päällikölle tai hänen määräämälleen sijaiselle sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä pelastustehtävien hoitamiseksi välttämättömästä syystä tai merkittävän valtiollisen tapahtuman turvaamiseksi sotilasviranomaiselle tai poliisille taikka rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi sekä meripelastustehtävien hoitamiseksi välttämättömästä

syystä rajavartiomiehelle oikeuden kieltää ilma-aluksen lähtö, määrätä ilma-alus laskeutumaan, vaatia tunnistamista, määrätä lentosuunnan ja -korkeuden taikka muutoin puuttua ilma-aluksen kulkuun. Liikenne- ja viestintävirasto on tehnyt 27.8.2020 tämän pykälän nojalla päätöksen, jolla on keskeytetty lentoyhteys Pohjois-Makedonian Skopjesta Turkuun 28.8. - 10.9.2020.

Ilmailulain 168 §:ssä säädetään ilma-aluksen kulkuun puuttuminen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Pykälässä viitataan tartuntatautilain (1227/2016) 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseen ja oikeutetaan Liikenne- ja viestintävirasto määräämään ilmailuliikennepalvelun tarjoajan välityksellä ilma-alus laskeutumaan sellaiselle lentoasemalle, jolla Maailman terveysjärjestön kansainvälisen terveystarkastusjärjestön (2005) (SopS 51/2007) 20 artiklan sekä säännösten I liitteen mukaisten toimien suorittamiseen on varauduttu (terveystarkastuslentoasema). Terveystarkastuslentoasemiksi on Suomessa osoitettu valtioneuvoston asetuksella Helsinki-Vantaan ja Turun lentoasemat. Välitöntä puuttumista edellyttävissä yksittäistapauksissa sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä 1 momentin mukaisen päätöksen Liikenne- ja viestintäviraston sijasta.

Liikenteen palveluista annettu laki sisältää kansallisia tarkentavia säännöksiä luvanvaraisesta lentoliikenteestä. Liikenne- ja viestintävirasto osoitetaan kansalliseksi viranomaiseksi, joka myöntää lentoliikenteen edellyttämät toimiluvat ja muut luvat, ja joka jakaa lentoliikenneoikeuksia silloin, kun ne ovat rajalliset. Laki ei kuitenkaan nykyisellään anna Liikenne- ja viestintävirastolle yksiselitteisellä tavalla toimivaltuuksia puuttua liikenneoikeuksiin esimerkiksi tartuntatautien torjumisen estämiseksi. Covid-19-tartuntatautiepidemian torjumisen yhteydessä on havaittu tarve nimenomaiselle lain tasoiselle toimivaltuussäännökselle, joka mahdollistaisi lentoliikenneoikeuksien rajoittamisen viranomaispäätöksellä tietyllä lentoreitillä silloin, kun reitin harjoittaminen aiheuttaa konkreettista vaaraa terveysturvallisuudelle edistämällä vakavan tartuntatautiepidemian leviämistä valtiosta toiseen.

EU:n lentoliikenneasetuksen 21 artiklan mukaan jäsenvaltio voi evätä liikenneoikeuksien käytön, rajoittaa niitä tai asettaa niille ehtoja ennakoimattomista ja väistämättömistä olosuhteista johtuvien yllättävien ja lyhytaikaisten ongelmien ratkaisemiseksi. Tällaisten toimien on oltava suhteellisuus- ja avoimuusperiaatteiden mukaisia ja perustuttava puolueettomiin ja syrjimättömiin perusteisiin. Covid-19-tartuntatautiepidemian aikana EU:n lentoliikenneasetukseen on lisätty tilapäinen 21 a artikla, joka sallii poikkeuksia lentoliikenneasetuksen 21 artiklassa säädettyyn. Väliaikainen 21 a artikla sallii 14 päivää pidemmät ratkaisut eikä edellytä komission etukäteisluostumusta. Artikla on sovellettavissa vain nimenomaan Covid-19-tartuntatautiepidemian torjunnassa ja vain vuoden 2020 loppuun asti.

Nykytilan arviointia

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

Lentoliikennesopimuksissa ei yleensä ole nimenomaisia artikloja lentoliikenteeseen puuttumisesta esimerkiksi tartuntataudin leviämisen tai terroristisen uhan torjumiseksi. Lentoliikennesopimuksissa keskitytään tyypillisesti kaupallisiin kysymyksiin. Lentoliikennesopimuksissa on

kuitenkin usein erilliset artiklat velvollisuudesta neuvotella lentoliikennesopimuksen soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä sekä erimielisyyksien ratkaisemisesta, joten sopimuksissa on luotu mekanismit sellaisten kysymysten käsittelyyn, joihin ei itse sopimusteksteistä löydy vastauksia.

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

Nykyisessä laissa olevista ilmailun rajoittamiseen liittyvistä toimivaltuussäännöksistä ilmailulain 11 § kohdistuu ilmailun käyttöön ja 168 § kohdistuu ilma-alukseen. Uusi toimivaltuus halutaan kohdistaa nimenomaan liikenneoikeuksien käyttäjiin, jotta se olisi selkeä, täsmällinen ja tarkkarajainen sekä palvelisi tarkoituksenmukaisella tavalla sitä tarvetta väestön hengen ja terveyden suojaamiseksi, mille Covid-19-tartuntatauti-epidemian torjunnassa on havaittu tarve.

Liikenne- ja viestintävirasto on tehnyt, osana Covid-19-tartuntatauti-epidemian Suomen yleiselle terveyturvallisuudelle aiheuttaman uhan torjuntaa, 27.8.2020 päätöksen, jolla lentoliikenteen liikenneoikeuksia rajoitettiin reitillä Pohjois-Makedonian Skopjesta Turkuun määräajaksi. Päätös tehtiin muun muassa ilmailulain 167 §:n ja lentoliikenneasetuksen 21 artiklan nojalla. Päätöksessä huomioitiin myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunto liikenneoikeuksien käytön aiheuttamasta uhasta. Lentoliikenteen harjoittamiseen tietyllä reitillä kohdistuvat rajoitukset ovat julkisen vallan käyttöä, jonka perustuslain nojalla on perustettava lakiin.

Covid-19-tartuntatauti-epidemian aikana käytyjen viranomaiskeskustelujen pohjalta ehdotetaan poikkeuksellisiin tilanteisiin varautumiseksi, että valtioneuvostolle ja Liikenne- ja viestintävirastolla säädettäisiin nykyistä täsmällisempi kansallisen lain tasoinen toimivaltuuslentoliikenteen liikenneoikeuksiin puuttumiseksi EU:n liikenneoikeusasetuksen mahdollistamalla tavalla. Täsmällisellä ja tarkkarajaisella toimivaltuudella voitaisiin mahdollistaa tartuntatautilaissa tarkoitettua pandemian ja sen leviämisen väestölle aiheuttamaan henkeen ja terveyteen kohdistuvaan vaaraan puuttuminen rajoittamalla lentoliikenneoikeuksia EU:n lentoliikenneasetuksen tai kansainvälisten sopimuksien sallimalla tavalla. Ei ole odotettavissa, että näihin valtuuksiin turvaututtaisiin usein, vaan että liikenneoikeuksien epääminen tai rajoittaminen tulisi harkittavaksi vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa, kuten nyt käynnissä olevan Covid-19-tartuntatauti-epidemian aikana. Ottaen huomioon EU:n lentoliikenneasetuksen säännökset, kyse ei voi myöskään olla pitkäaikaisesta toimenpiteestä, koska lentoliikenneasetus edellyttää 14 päivän jälkeen toimenpiteille komission suostumusta aina kutakin 14 päivän jaksoa varten.

Luotsauslaki

Alusten velvollisuudesta käyttää luotsia, samoin kuin luotsin ohjauskirjasta, linjaluotsinkirjasta ja luotsinkäyttövelvollisuudesta annettavan erivapauden myöntämisen, uudistamisen sekä peruuttamisen perusteista säädetään luotsauslaissa (940/2003).

Luotsilla on oikeus luotsata niillä väylillä, joihin hän on Liikenne- ja viestintäviraston myöntämällä ohjauskirjalla saanut luotsausoikeuden. Liikenne- ja viestintävirasto voi hakemuksesta myöntää väylä- ja aluskohtaisen linjaluotsinkirjan aluksen päällikölle tai perämiehelle, joka osoittaa tuntevansa aluksen käyttämän väylän. Näiden luotsauksen henkilölupien myöntämisen yhtenä edellytyksenä on se, että hakijalla on todistus koeluotsauksesta sillä väylällä, jolle luotsin ohjauskirjaa tai linjaluotsinkirjaa haetaan.

Luotsin ohjauskirja myönnetään enintään viideksi vuodeksi, ja se voidaan hakemuksesta uudistaa. Luotsin ohjauskirjan uudistamisen edellytyksenä on, että luotsi osoittaa ylläpitäneensä ammattitaitoaan ja säilyttäneensä väylätuntemuksensa ja että hänellä on sellainen terveys ja kunto, joka vaaditaan kauppaluotsauksessa kansipalveluksessa olevalta. Myös linjaluotsinkirja myönnetään enintään viideksi vuodeksi, ja se voidaan hakemuksesta uudistaa. Linjaluotsinkirjan uudistamisen edellytyksenä on, että kirjan haltija osoittaa ylläpitäneensä ammattitaitoaan ja säilyttäneensä väylätuntemuksensa.

Liikenne- ja viestintävirasto voi hakemuksesta myöntää kokonsa puolesta luotsinkäyttövelvollisen aluksen, alusyhdistelmän tai hinausyhdistelmän päällikölle tai perämiehelle aluskohtaisen erivapauden velvollisuudesta käyttää luotsia, jos aluksen bruttovetoisuus on alle 3 700. Erivapaus voidaan myöntää joko yksittäiselle tai useammalle luotsattavaksi määritetyille väylille tai kaikille väylille jollakin rajatulla vesialueella. Erivapauden myöntämisen edellytyksenä on, että hakija täyttää tietyt kokemusta, pätevyyttä ja terveyttä koskevat vaatimukset. Lisäksi erivapauden myöntämisen edellytyksenä on, ettei alusturvallisuus tai ympäristö vaarannu. Erivapautteen voidaan myös liittää ehtoja, jotka koskevat aluksen vahtijärjestelyjä tai päällystön kokemusta aluksen navigoinnissa.

Erivapaus voidaan myöntää enintään viideksi vuodeksi ja se voidaan hakemuksesta uudistaa, jos hakija osoittaa ylläpitäneensä ammattitaitoaan, säilyttäneensä väylätuntemuksensa ja erivapauden saamisen muut edellytykset ovat edelleen olemassa.

Terveysturvallisuuden ylläpitämiseen tähtävien toimenpiteiden tai yhteiskunnan poikkeuksellisten tilanteiden vuoksi luotsauksen henkilölupien uusiminen tai koulutuksen järjestäminen voi vaikeutua esimerkiksi tilanteessa, jossa joudutaan asettamaan liikkumis- tai kokoontumisrajoituksia. Keväällä 2020 Covid-19-pandemian yhteydessä havaittiin, että valtioiden asettamien liikkumista ja kokoontumista koskevien rajoitusten vuoksi luotsauksen henkilölupien uusiminen vaikeutui. Luotsauksen henkilölupien haltijoissa on sekä suomalaisia että ulkomailla asuvia ulkomaalaisia. Erityisesti jälkimmäisenä mainittu ryhmä ei käytännössä päässyt suomalaiseen oppilaitokseen suorittamaan tarvittavia tutkintoja. Lisäksi suomalaisissa oppilaitoksissa luotsaustutkintojen vastaanottaminen väheni merkittävästi ja osittain keskeytyi, mikä aiheutti myös suomalaisille henkilölupien haltijoille suuria vaikeuksia päästä suorittamaan tutkintoa henkilöluvan uusimiseksi.

Myös koeluotsauksen vastaanotto voi käytännössä tulla mahdottomaksi esimerkiksi tilanteessa, jossa alukset kieltäytyvät infektoriskin minimoimiseksi ottamasta alukselle ylimääräisiä henkilöitä, kuten koeluotsauksen vastaanottajia.

Alusten katkeamaton liikennöinti voi vaarantua, jos luotsauksen henkilölupia ei päästä uusiin eikä esimerkiksi koulutusta voida järjestää siten kuin laki edellyttää. Puutteet pätevien luotsien saatavuudessa vaarantavat tavara- ja rahtikuljetusten jatkuvuutta ja huoltovarmuutta. Suomen huoltovarmuus edellyttää erityisesti meriteitse kulkevan tavaraliikenteen toimivuutta, sillä Suomen tuonnista ja viennistä arviolta noin 80–90 prosenttia kulkee laivoilla.

Covid-19-pandemian aikana säädettiin väliaikaisesti lailla 408/2020 luotsauksen henkilölupien voimassaoloaikojen pidennyksestä sekä koeluotsausvaatimuksesta poikkeamisesta (ks. HE 62/2020). Luotsauslakiin on tarpeen tehdä näitä väliaikaisia säännöksiä vastaavia pysyviä poikkeamismahdollisuuksia, jotta jatkossa vakavien yhteiskunnallisten häiriötilanteiden aiheuttamiin tarpeisiin voidaan reagoida nopeasti.

Luotsauslaki on täysin kansallista lainsäädäntöä, eikä siitä ole unionilainsäädäntöä.

Vesiliikennelaki

Vesiliikennelaki (782/2019) on uudistettu kokonaisuudessaan vuonna 2019 ja uusi laki tuli voimaan 1.6.2020. Laki on vesiliikennettä sääntelevä yleislaki ja se sisältää muun muassa vesiliikenteen säännöt ja vesiliikenteen ohjaamisen periaatteet sekä vesialueen käytön kieltoa tai rajoitusta tai tilapäistä sulkemista koskevan sääntelyn. Vesiliikennettä valvovia viranomaisia ovat lain mukaan poliisi, Rajavartiolaitos, Tulli ja Liikenne- ja viestintävirasto.

Covid-19-tartuntautiepidemian aikana vesiliikenteelle ei ole asetettu vastaavia alueellisia rajoituksia kuin mitä lentoliikenteen osalta on tehty. Uudenmaan maakuntaa koskevan liikkumisrajoituksen aikana huomattiin kuitenkin, että kieltoa liikkua yli maakunnan rajojen olisi ollut tarpeen täydentää vesialueiden käytön rajoittamista ja valvovien viranomaisten toimivaltaa koskevalla lisäsääntelyllä.

Tällä hetkellä vesiliikennelain 19 § mahdollistaa vesikulkuneuvon matkan estämisen tai keskeyttämisen, jos vesikulkuneuvo ei täytä lain vesikulkuneuvoa tai sen varusteita koskevia vaatimuksia. Vesiliikennettä valvova henkilö saa estää tai keskeyttää vesikulkuneuvon matkan tai vesikulkuneuvolla kulkemisen myös, jos matkan jatkamiseen liittyy ilmeinen onnettomuuden vaara, yleisen järjestyksen häiriintyminen tai ympäristöhaitan uhka tai jos liikenne on väliaikaisesti keskeytetty tai rajoitettu yleisen kulkuväylän tarpeellisten rakennustöiden, kilpailujen tai muun vastaavan syyn johdosta tai vesialueella on voimassa Liikenne- ja viestintäviraston päätös alueellisesta tai vesikulkuneuvotyypistä koskevasta kiellosta tai rajoituksesta. Vesiliikennelain 11§:n 4 momentin mukaan poliisi-, tulli-, rajavartiolaiteissa olevan vesikulkuneuvon tai pelastus- ja ensihoitotehtävissä olevan vesikulkuneuvon kuljettajan ja meripelastusyksikön sekä Puolustusvoimien vesikulkuneuvon kuljettajan matkaa ei kuitenkaan yleensä saa estää tai keskeyttää.

Vesiliikennelain 100 §:ssä puolestaan säädetään vesialueen tilapäisestä sulkemisesta, josta Liikenne- ja viestintävirasto voi onnettomuuden tai muun vastaavan syyn johdosta määrätä. Lisäksi vesiliikennelain 101§ mahdollistaa tietyn vesialueen tai jonkin vesikulkuneuvotyypin käytön kiellon tai rajoituksen pitemmäksikin aikaa toistaiseksi tai määräajaksi. Tällaista kieltoa tai rajoitusta koskevien asioiden käsittelystä kuulemismenettelyinen säädetään lain 102 §:ssä.

Vesiliikenteelle voidaan siis nykytilassakin asettaa rajoituksia, mutta Covid-19-tartuntatautiepidemia on herättänyt kysymyksiä siitä, ovatko perusteet viranomaisen toimenpiteille kirjattu lakiin niin kattaviksi, että niihin voidaan ryhtyä myös pandemian kaltaisissa tilanteissa. Vesiliikennelain mukaisella väliaikaisella rajoituksella voitaisiin rajoittaa kaikkea vesiliikennettä eli kauppa-alusliikenteen lisäksi myös huviveneilyä ja muiden alle 24 metristen vesikulkuneuvojen

liikkumista, joita alusliikennepalvelulaki ei koske. Pandemiatilanteessa asetettu Uudenmaan rajan sulkeminen valmiuslain nojalla koski myös veneilyä, mutta vastaava rajoitus voitaisiin tehdä jatkossa vesiliikennelain nojalla täsmentämällä mahdollisuutta tilapäisesti sulkea vesialue. Vesiliikennettä valvovilla viranomaisilla poliisilla, Tullilla ja Rajavartiolaitoksella tulisi myös olla selkeämpi toimivalta estää tai keskeyttää vesikulkuneuvon matka tällaisella alueella.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on, että toimivaltaisella viranomaisella Liikenne- ja viestintävirastolla olisi käytettävissään monipuolinen keinovalikoima toimenpiteitä normaaliolojen häiriötilanteiden tai muiden yhteiskunnan poikkeustilanteiden hoitamiseen. Esityksen erityisenä tavoitteena on selvittää Covid-19-tartuntatautiepidemian torjumisen aikana tarpeelliseksi havaittuja toimivaltuuksia ja velvoitteita, joiden avulla voidaan ehkäistä tai rajoittaa yleisvaarallisen tartuntataudin leviämistä väestön hengen ja terveyden suojelemiseksi, sekä niiden lainsäädäntöperustaa. Tarvittavat rajoitukset voitaisiin kohdistaa mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla ja aiheuttaen mahdollisimman vähän haittaa välttämättömälle liikenteelle, kuten henkilöliikenteelle tai rahti- ja tavaraliikenteelle tai tietyllä alueella tapahtuvalle liikenteelle. Lakimuutoksilla lisättäisiin Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltaa kuitenkin niin, että toimivalta on pyritty kuvaamaan täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Alusliikennepalvelulakiin (623/2005) ehdotetaan muutoksia, joilla annettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolle toimivalta terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi rajoittaa meriliikennettä (joko kokonaan tai kohdennettuna esimerkiksi henkilö- tai tavaraliikenteeseen) tai kieltää yksittäisen aluksen saapuminen tai lähtö satamasta erilaisissa poikkeustilanteissa. Covid-19-tartuntatautiepidemian aikana esillä ovat olleet nimenomaan henkilöliikenteen rajoitukset. Oleellista on, että näitä määräyksiä antaessaan viranomainen on sidottu suhteellisuus- ja avoimuusperiaatteisiin sekä puolueettomuuteen ja syrjimättömyyteen. Ehdotettujen 17 §:ään liittyvien muutosten myötä Liikenne- ja viestintävirasto voisi vähintään 24 metriä pitkien alusten osalta kieltää tai rajoittaa yleisesti liikennöintiä väylällä tai alueella.

Lain 17 a §:n muutos puolestaan antaisi mahdollisuuden kieltää yksittäistä alusta tulemasta VTS-alueelle tai ohjaamaan se ankkuripaikalle tai kieltää lähtemästä satamasta voimassaolevan lain pykälässä mainittujen perusteiden lisäksi myös terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi. Tilanteesta riippuen alusliikennepalvelulain mukaiset toimenpiteet joko täydentäisivät vesiliikennelain mukaisia ehdotettuja toimenpiteitä tai olisivat vaihtoehtoisia toimenpiteitä.

Päätöstä olisi noudatettava lain 31 §:n mukaisesti muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

Lisäksi lain 17, 17 a, 22 ja 29 §:ään tehtäisiin teknisenä korjauksena verbin määrätä korvaaminen verbillä päättää. Verbi korjattaisiin vastaamaan nykyistä oikeustilaa.

Tavoitteena olisi, että viranomaisella olisi käytettävissään monipuolinen keinovalikoima toimenpiteitä. Näin voitaisiin kohdistaa rajoitukset mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla ja aiheuttaen mahdollisimman vähän haittaa välttämättömälle liikenteelle, kuten rahti- ja tavaraliikenteelle. Lakimuutoksilla lisättäisiin Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltaa kuitenkin niin, että se on rajattu terveysturvallisuuden ylläpitämiseen.

Ilmailulain (864/2014) 11 §:ään ehdotetaan lisättäväksi terveysturvallisuus perusteeksi, jonka ylläpitämiseen liittyvästä välttämättömästä syystä Liikenne- ja viestintävirasto voisi kieltää tai rajoittaa ilmailua tietyllä alueella pykälässä säädetyllä tavalla. Liikenne- ja viestintävirastolle säädettäisiin myös velvollisuus varata asianomaisille viranomaisille tilaisuus tulla kuulluksi aina 11 §:n mukaista kieltoa tai rajoitusta koskevassa päätöksenteossa. Terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle säädettäisiin toimivalta esittää ilmatilan hallintayksikölle ilmailun kieltämistä tai rajoittamista tietyllä alueella terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi. Ilmatilan hallintayksikön olisi tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla rajoitettava tai kielletävä ilmailu tietyllä alueella Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen esityksestä terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi. Terveysturvallisuuden ylläpitämisen on tulkittu tietyissä olosuhteissa sisältyvän voimassa olevassa pykälässä säädetyin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden alaan, mutta pykälää selkeytettäisiin lakiteknisesti erottamalla terveysturvallisuus erilliseksi perusteekseen ja säätämällä nimenomaisesti sen ylläpitämistä koskevasta toimivallasta.

Ilmailulain 11 §:ä ehdotetaan tarkennettavaksi myös siten, että Liikenne- ja viestintävirasto voisi rajoittaa ilmailua tai kieltää ilmailun vuoden alusta voimaan tulevan lainmuutoksen 534/2020 mukaista neljää viikkoa pidemmäksi ajaksi silloin, kun rajoitus on välttämätön ihmisten hengen ja terveyden turvallisuutta rajoittavan tai vaarantavan seikan vuoksi. Virasto toimisi näissä tapauksissa käytännössä muiden viranomaisten päätösten toimeenpanijana ja asiantuntijaviranomaisena toimenpiteissä, jotka on saatettava kansainvälisen ilmailutiedotusjärjestelmän kautta tiedoksi ilmailun toimijoille. Viraston tehtävänä olisi tässä tilanteessa myös arvioida, missä määrin rajoituksista on tehtävä ilmoituksia esimerkiksi EU:n komissiolle ja muille jäsenvaltioille. Päätöstä olisi noudatettava lain 181 §:n mukaisesti muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

Nykymuodossaan 11 § antaa Liikenne- ja viestintävirastolle oikeuden lentoturvallisuuden, turvallisuustutkimuksen, maanpuolustuksen, aluevalvonnan, rajaturvallisuuden, poliisitoiminnan, pelastustehtävien tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömästä syystä rajoittaa taikka kieltää ilmailun tietyllä alueella enintään neljän viikon ajaksi (laki 534/2020; tulee voimaan 1.1.2021). Covid-19-tartuntatauti-epidemian aikana Liikenne- ja viestintävirasto on antanut ilmailun rajoituspäätöksiä silloin, kun ne ovat olleet välttämättömiä Covid-19-tartuntatauti-epidemian leviämisen ehkäisemiseksi. (Ensimmäinen päätös 18.3.2020, TRAFICOM/115685/05.00.12.00/2020) Koska voimassa oleva laki on mahdollistanut maksimissaan kahden viikon pituisen päätöksen, on päätöksiä annettu useita kevään ja kesän 2020 aikana.

Liikenteen palveluista annettuun lakiin (320/2017) ehdotetaan lisättäväksi uusi 126 a §Lain 126 a §:ssä säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston toimivallasta kieltää, rajoittaa tai asettaa ehtoja lentoliikenteen harjoittamiselle reiteillä, joiden lähtö- tai päätepiste on Suomessa. Kielto, rajoitus tai ehto voitaisiin asettaa tartuntalaissa tarkoitettua poikkeuksellisen epidemian leviämisen rajoittamiseksi. Toimista päätettäessä olisi kansallisen lain lisäksi otettava huomioon, mitä liikenneoikeuksien rajoittamisesta lentoliikenneasetuksessa säädetään tai soveltuvassa kansainvälisessä sopimuksessa määrätään. Jos tarve kiellolle, ehdolle tai rajoitukselle jatkuu 14 päivän kuluttua, päätöksen toimista tekee valtioneuvosto.

Luotsauslakiin (940/2003) ehdotetaan lisättäväksi uusi 21 §:n 5 momentti, jossa säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovallasta terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi tai muun yhteiskunnan poikkeuksellisen tilanteen varalta. Muutoksella mahdollistettaisiin luot-

sauksen henkilölupien (eli luotsin ohjauskirjojen, linjaluotsinkirjojen ja erivapauksien) voimassaoloajan pidentäminen sekä koeluotsauksen siirtäminen myöhempään ajankohtaan, jos kyseiset toimenpiteet ovat tarpeen tavara- ja rahtikuljetusten jatkuvuuden turvaamiseksi.

Ehdotetulla määräyksenantovaltuuden laajentamisella mahdollistettaisiin vastaavat poikkeamiset, joista säädettiin väliaikaisella lailla Covid-19-pandemian aikana (ks. 408/2020 ja HE 62/2020). Viranomaisen määräyksellä toteutettuna muihin yhteiskunnan poikkeuksellisiin tilanteisiin voidaan jatkossa reagoida nopeammin ja tehokkaammin.

Luotsauslakia (940/2003) koskeva väliaikainen muutos (408/2020) tuli voimaan 1.6.2020 ja on voimassa 30.4.2021 asti. Nyt ehdotetun muutoksen voimaantuloaika ei ole ristiriidassa väliaikaisen lain (408/2020) säännösten kanssa. Väliaikaisen lain perusteella tehtävät voimassaoloaikojen pidennykset alkavat 31.10.2020 mennessä. Samoin ilman koeluotsausta vaadittavia uusia luotsauksen henkilölupia on haettava 31.10.2020 mennessä.

Vesiliikennelakiin (782/2019) esitetään muutoksia, joiden seurauksena Liikenne- ja viestintävirasto voisi päättää, että vesiliikenne keskeytetään tai sitä rajoitetaan väliaikaisesti vesialueella, jos tämä on välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden turvaamiseksi tai yhteiskunnan poikkeuksellisen tilanteen vuoksi. Liikenne- ja viestintäviraston päätökset voivat koskea kaikkea liikennettä tai vain osaa liikenteestä ottaen huomioon päätöksen taustalla olevan perusteen. Vastaavasti vesiliikennettä valvovien henkilöiden toimivaltaa lisättäisiin vesikulkuneuvon matkan estämiseksi tai keskeyttämiseksi näissä tilanteissa. Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitoksissa olevan vesikulkuneuvon kuljettajan matkaa ei kuitenkaan edelleenkään saisi estää tai keskeyttää, jos kuljettaja noudattaa tarpeellista varovaisuutta ja väistämismääräyksiä sekä käyttää olosuhteiden edellyttämiä ääni- ja valomerkkejä. Matkaa ei myöskään saisi keskeyttää pelastus- ja ensihoitotehtävissä olevan vesikulkuneuvon kuljettajalta tai meripelastusyksikön tai Puolustusvoimien vesikulkuneuvon kuljettajalta edellyttäen, että hän noudattaa edellä mainittua varovaisuutta. Tavoitteena olisi, että viranomaisella olisi käytettävissään monipuolinen keinovalikoima toimenpiteitä. Näin rajoitukset voitaisiin kohdistaa mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla koskemaan kaikkea tai vain osaa vesiliikenteestä tietyllä alueella mukaan lukien myös huviveneiden ja alle 24 metristen alusten liikenne. Lakimuutoksilla lisättäisiin Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltaa kuitenkin niin, että se on rajattu ihmishengen ja terveyden turvaamiseen.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Luotsauslakiin ehdotetut muutokset ovat rahti- ja tavaraliikenteen harjoittamisen ja toiminnan jatkuvuuden kannalta välttämättömiä yhteiskunnan poikkeuksellisissa tilanteissa. Toimialalle ja yhteiskunnalle kokonaisuudessaan on ensiarvoisen tärkeää, että tavara- ja rahtikuljetukset kulkevat kaikissa olosuhteissa. Suomen huoltovarmuus edellyttää erityisesti meriteitse kulkevan tavaraliikenteen jatkuvuuden turvaamista, sillä Suomen tuonnista ja viennistä arviolta noin 80–90 prosenttia kulkee laivoilla. Luotsauksen turvaaminen on yhteiskunnallisesti merkittävässä asemassa, sillä Suomen kauppamerenkulun pääväylät ovat luotsattaviksi väyliksi määriteltyjä. Käytännössä kaikki Suomeen liikennöivät kauppamerenkulun alukset ovat luotsinkäyttövelvollisia, ellei aluksen päällikölle ole myönnetty linjaluotsinkirjaa tai erivapautta. Luotsattavilla väylillä luotsinkäyttövelvolliset alukset tulee luotsata niiden liikkuessa satamaan ja pois satamasta.

Alusliikennepalvelulakiin ehdotetut muutokset mahdollistavat päätöksenteon rajoitettaessa alusliikennettä yhteiskunnan kannalta kriittisissä tilanteissa, vakavissa normaaliolojen häiriötilanteissa tai muissa yhteiskunnan poikkeuksellisissa tilanteissa. Päätöksenteko tukee myös muiden viranomaisten toimenpiteitä kohdistettaessa päätökset tarkoituksen mukaisesti juuri oikeisiin aluksiin tai alusluokkiin. VTS-palveluntarjoaja valvoo ja ohjaa alusliikennettä koko Suomen vesialueella tuottaen samalla tarpeellista tietoa muille viranomaisille ja merenkulun sidosryhmille alusliikenteestä ja siihen kohdistuvista toimenpiteistä.

Ilmailulakiin ehdotetulla muutoksella valtuutettaisiin Liikenne- ja viestintävirasto kieltämään tai rajoittamaan ilmailu voimassa olevaa lakia pidemmäksi ajaksi silloin, kun se on välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden suojelemiseksi. Tosiasiallisen muutoksen suhteessa nykyiseen lakiin voidaan nähdä olevan verrattain pieni, sillä nykyinen laki mahdollistaa useamman päätöksen tekemisen peräkkäin. Lisäksi on huomioitava, että toistaiseksi voimassa oleva päätös tulee kumota välittömästi, kun sen perusteet eivät enää täyty.

Terveysturvallisuuden lisääminen lain 11 §:ään ilmailun rajoittamisen tai kieltämisen perusteeksi nykyisen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden rinnalle selventäisi säännöksen sisältöä. Muutoksella vahvistettaisiin tulkinta siitä, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden lisäksi myös terveysturvallisuus katsottaisiin säännöksen tarkoittamaksi perusteeksi, vaikka jo nyt terveysturvallisuuden on tässä yhteydessä katsottu sisältyvän yleiseen turvallisuuden määrittelymään.

Liikenteen palveluista annettuun lakiin ehdotetuilla muutoksilla annettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolle mahdollisuus tarvittaessa puuttua liikenneoikeuksiin Suomeen saapuvilla reiteillä. Ilmailulakiin ehdotettuun muutokseen verrattuna liikenteen palveluista annettuun lakiin ehdotettu muutos olisi täsmällisempi ja tarkkarajaisempi. Näiden kahden ehdotetun muutoksen myötä Liikenne- ja viestintävirastolla olisi laajempi valikoima keinoja ryhtyä tartuntataudin leviämistä estäviin toimiin. Liikenne- ja viestintävirasto kuulisi ennen toimiin ryhtymistä terveysviranomaisia toimien tarpeellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioimiseksi. EU-lainsäädännöstä seuraa, että toimia ei voi kohdistaa pidemmäksi kuin kahdeksi viikoksi, minkä jälkeen toimille on saatava Euroopan unionin komission suostumus. Tämä koskee EU-maita ja lentoliikennettä sellaisiin kolmansiin maihin, joiden kanssa tämän säännön soveltamisesta on sovittu. Tällaista kahden viikon aikarajaa tai komission suostumusedellytystä ei ole lentoliikenteessä, johon ei EU:n lentoliikenneasetusta sovelleta. Ottaen huomioon lentoliikenneyhteyksien merkityksen Suomen kansainvälisissä suhteissa lähdetään esityksessä siitä, että 14 vuorokautta pidemmistä toimista päätettäisiin valtioneuvostossa, on sitten kyse lentoliikenneasetuksen piirissä olevasta lentoliikenteestä tai muusta lentoliikenteestä.

Vesiliikennelakiin ehdotetuilla muutoksilla tuetaan muiden viranomaisten toimenpiteitä mahdollistamalla yleisten alueellisten liikkumisrajoitusten toteuttaminen ja niiden valvonta myös vesialueilla siinä laajuudessa kuin liikkumisrajoitus muutenkin katsotaan tarkoituksenmukaiseksi.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotetuissa lakimuutoksissa pääasiallisena toimivaltaisena viranomaisena toimii *Liikenne- ja viestintävirasto*. Virasto toimii liikenne- ja viestintäalan lupa-, rekisteri- ja valvontaviranomaisena ja se vastaa myös alan määräysten ja ohjeiden antamisesta. Lakimuutosehdotuksilla arvioidaan olevan myönteisiä ja toiminnan jatkuvuutta turvaavia vaikutuksia Liikenne- ja viestintävirastolle. Koska suurin osa esitetyistä viraston tehtäviä ja toimivaltaa koskevista muutoksista liittyy normaaliolojen häiriötilanteisiin tai muihin yhteiskunnan poikkeuksellisiin tilanteisiin,

voi virasto kohdentaa olemassa olevia henkilöresursseja ja muita voimavaroja tehtävien suorittamiseen. Voimavarojen käyttöön vaikuttaa merkittävästi se, minkälaisessa tilanteessa viraston on toimittava. Koska tilanteet voivat vaihdella, on vaikeaa esittää täsmällistä arviota viraston voimavarojen tarpeesta. Jos poikkeuksellinen tilanne jatkuu pitkään, voidaan tehtävien ja henkilöresurssien hankkimiseen tarvittaessa kohdistaa lisämäärärahaa valtion talousarviomenettelyn kautta. Viraston toimet täydentäisivät muiden toimivaltaisten viranomaisten toimenpiteitä.

Alusliikennepalvelulakiin ehdotetulla muutoksella ei ole ennakoitavissa merkittäviä vaikutuksia Liikenne- ja viestintävirastolle. Muille viranomaisille muutoksella olisi niiden toimintaa tukeva vaikutus.

Ilmailulakiin esitettävä muutos selventäisi Liikenne- ja viestintäviraston roolia ja vähentäisi työkuormaa sellaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa, joka uhkaa ihmisten henkeä ja terveyttä, kestävän pidempään kuin neljä viikkoa. Covid-19-tartuntatauti-epidemian aikana virasto teki useita peräkkäisiä saman sisältöisiä ilmatilapäätöksiä ja ilmoitti kustakin päätöksestä erikseen Euroopan komissiolle ja muille EU:n jäsenvaltioille, joten tämän kaltaista toistuvaa päätöksentekoa voitaisiin ehdotetulla muutoksella vähentää.

Liikenteen palveluista annettuun lakiin esitettävä muutos selventäisi Liikenne- ja viestintäviraston ja valtioneuvoston roolia Suomeen suuntautuvien liikenneoikeuksien käyttöön kohdistuvia rajoituksia harkittaessa. Vaikka EU:n lentoliikenneasetuksessa 1008/2008 tunnustetaan jäsenvaltion oikeus asettaa tällaisia rajoituksia, ei Suomessa toistaiseksi ole selkeästi määritelty, mitkä viranomaiset tällaisiin toimiin voivat ryhtyä. Vaikka Liikenne- ja viestintäviraston toimivalta asiassa on ollut johdettavissa muualta lainsäädännöstä, kuten ilmailulain 11 §:stä, 167 §:stä ja Liikenne- ja viestintävirastosta annetusta laista. Esitetyt muutokset eivät nykytilaan verrattuna merkittävällä tavalla lisää Liikenne- ja viestintäviraston tai valtioneuvoston työkuormaa, mutta ne selkiyttävät näiden toimijoiden toimivaltuudet ja roolit. Tämä muutos olisi ilmailulain mukaiseen ilmatilarajoitukseen nähden vaihtoehtoinen keino puuttua lentoliikenteeseen täsmällisemmin.

Luotsauslakiin ehdotetulla muutoksella arvioidaan olevan Liikenne- ja viestintävirastolle myönteisiä ja toiminnan jatkuvuutta turvaavia vaikutuksia poikkeuksellisissa tilanteissa. Muutoksella pyritään ennalta varautumaan mahdollisiin vajauksiin henkilöresursseissa esimerkiksi liikkumisrajoitusten tai lisääntyvien sairaspotilaiden johdosta. Liikenne- ja viestintäviraston määräykset ja niillä tehtävät poikkeamiset on tarkoitettu väliaikaisiksi, joten vastaavat lakiin perustuvat tai lain nojalla tehtävät päätökset ja toimenpiteet siirtyvät viranomaisen hoidettavaksi määräyksien ja niillä tehtyjen poikkeamisten voimassaolon päättyessä. Viranomaisen työtehtävien ja niiden edellyttämän resurssitarpeen arvioidaan siirtyvän yhteiskunnallisen häiriötilan jälkeiseen aikaan.

Vesiliikennelakiin ehdotetuilla muutoksilla ei ole ennakoitavissa merkittäviä vaikutuksia Liikenne- ja viestintävirastolle. Muille viranomaisille syntyy vaikutuksia valvonnan suorittamisessa. Vesiliikennelain noudattamista valvovat poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos, joilla on siihen liittyvää valvontakykyä ja toimivalta myös muun lainsäädännön kuin vesiliikennelain nojalla kuten ympäristön- ja luonnonsuojelun, kalastuksen, tullivalvonnan tai polttoaineen laillisuuden osalta. Rajavartiolaitos on myös merialueilla johtava meripelastusviranomainen. Poliisi valvoo vesiliikennettä sekä sisävesialueilla että merialueilla ja sillä on käytössään 102 vesikulkuneuvoa, jota kalustoa ollaan lisäämässä. Rajavartiolaitoksella on käytössään kaikkiin vuodenaikoihin soveltuvaa kalustoa ja sen esikunnan alaisuudessa toimivat merivartiostot.

Alusliikennepalvelulakiin ehdotetuilla muutoksilla, väliaikaista vesiliikenteen sulkemista tai aluksen liikkumista koskevalla muutoksella voisi olla taloudellisia vaikutuksia ammattimaiselle

liikenteelle, jota päätös vesiliikenteen keskeyttämisestä tai sen rajoittamisesta koskisi. Taloudellisia tai kiellon ja rajoitusten muita vaikutuksia on vaikea arvioida, koska ne ovat tapaus- ja tilannekohtaisia. Suurimmat vaikutukset päätöksellä voisi olla Suomen huoltovarmuudelle, jonka vuoksi päätöksenteko mahdollistettaisiin rajoitettaessa alusliikennettä yhteiskunnan kannalta kriittisissä tilanteissa, vakavissa normaaliolojen häiriötilanteissa tai muissa yhteiskunnan poikkeuksellisissa tilanteissa. Päätöksenteko tukisi myös muiden viranomaisten toimenpiteitä kohdistettaessa päätökset tarkoituksen mukaisesti juuri oikeisiin aluksiin tai alusluokkiin.

Ilmailulakiin ja liikenteen palveluista annettuun lakiin ehdotetuilla muutoksilla rajoitettaisiin lentoliikennettä harjoittavien yritysten ja lentoliikenteestä riippuvaisten yritysten liiketoimintaa. Vaikutukset vaihtelisivat rajoitusten laajuudesta riippuen. Vastaavasti vaikutukset olisivat riippuvaisia siitä, kuinka merkittävää osuutta yrityksen liiketoiminnasta rajoitus koskisi. Yritysvaikutukset kohdistuisivat suoraan lentoyhtiöön, joka liikennettä harjoittaa, sekä matkanjärjestäjään, joiden palveluvalikoimaan rajoitettava liikenne kuuluisi. Vähäisiä vaikutuksia voi aiheutua yrityksille, joiden edustajien lentomatkat rajoitusten johdosta peruutuisivat tai lykkääntyisivät. Vuonna 2020 toteutetuista matkustus- ja ilmatilarajoituksista kärsivät eniten ne lentoyhtiöt, jotka lentävät jatkuvasti säännöllistä lentoliikennettä Suomeen (jo myytyjen matkojen hinnan palautukset, saamatta jääneet tulot toteutumatta jäävistä matkoista). Yhtiöillä, jotka lentävät Suomeen tai Suomesta vähemmän, vaikutukset ovat pienempien volyymien vuoksi luonnollisestikin vähäisemmät. Yhtiöillä voi olla jonkin verran mahdollisuuksia pienentää menetyksiään tarjoamalla korvaavia lentoja muihin kohteisiin tai, erityisesti rajoitusten kohdistuessa tiettyihin reitteihin tai alueisiin, uudelleenreitityksillä.

Rajoitukset voivat vaikuttaa myös lennonvarmistus- ja lentoasemapalvelujen kysyntään, riippuen laajuudestaan. Esimerkiksi Helsinki-Vantaan lentoasema on pääkaupunkiseudulla merkittävä työnantaja, jolla on myös laajat välilliset työllistämisaikutukset.

Vuoden 2020 kokemukset ovat osoittaneet, että lentoliikenteeseen kohdistuneet rajoitukset heijastuvat myös yritysten työntekijöihin. Mitä merkittävämmästä rajoituksesta on kyse, sitä suuremmaksi kasvaa riski esimerkiksi lomautuksiin.

Luotsauslakiin ehdotettu muutos vaikuttaisi myönteisesti luotsien edellytyksiin harjoittaa ammattiaan myös poikkeuksellisissa tilanteissa. Ehdotus varmistaisi toiminnan jatkumisen sujuvasti ilman luotsauksen henkilölupien uusimisessa mahdollisesti eteen tulevia poikkeuksellisia tilanteista johtuvia vaikeuksia. Ehdotetulla muutoksella edistettäisiin luotsauksen jatkuvuutta ja siten pienennetään riskiä luotsauksen keskeytymisestä aiheutuviin taloudellisiin tappioihin niin yritysten kuin työntekijöiden kannalta.

Vesiliikennelakiin ehdotetuilla, väliaikaista vesiliikenteen sulkemista koskevalla muutoksella voisi olla taloudellisia vaikutuksia alueella harjoitettavan ammattimaisen liikenteen tai ammattimaisen kalastuksen harjoittajille, jos päätös vesiliikenteen keskeyttämisestä tai sen rajoittamisesta koskisi kaikkea vesiliikennettä eikä vain esimerkiksi vapaa-ajan liikkumista vesillä. Taloudellisia tai kiellon ja rajoitusten muita vaikutuksia on vaikea arvioida, koska ne ovat tapaus- ja tilannekohtaisia. Pienen kuivarahtialuksen, jonka bruttovetoisuus on noin 5 000, seisottaminen satamassa maksaa arviolta 3 000-5 000 euroa päivässä, riippuen aluksen kunnosta ja sen kyvystä kuljettaa lastia. Keskikokoisen bruttovetoisuudeltaan noin 15 000 olevan kuivarahtialuksen seisottaminen satamassa maksaa arviolta 13 000-20 000 euroa päivässä.

Luotsauslakiin esitetyt muutokset turvaavat merikuljetusten jatkuvuutta myös poikkeuksellisissa tilanteissa. Luotsauksella on Suomen kauppamerenkululle suuri merkitys, sillä kauppamerenkulun pääväylät ovat luotsattaviksi väyliksi määriteltyjä, ja luotsinkäyttövelvolliset alukset

tulee luotsata kyseisillä väylillä satamaan ja satamasta. Luotsinkäyttövelvollisia ovat käytännössä kaikki Suomeen liikennöivät kauppamerenkulun alukset, ellei aluksen päällikölle ole myönnetty linjaluotsinkirjaa tai erivapautta. Luotsauksen jatkuvuuden mahdollistamisella poikkeuksellisissa oloissa turvataan merikuljetusten mahdollisimman normaali toiminta. Merikuljetuksilla on suuri merkitys Suomen talouden toiminnalle.

Ilmailulakiin ja Liikenteen palveluista annettuun lakiin ehdotetuilla muutoksilla on vaikutuksia lentoliikenteen matkustajille ja kuljetettavalle rahdille. Lentorahtia kuljetetaan myös matkustajalentoilla ruumassa. Lentojen peruuntuessa matkustajat ovat oikeutettuja matkalipun hinnan palautukseen, mutta varsinkin laajamittaisissa rajoitustilanteissa palautushakemusten käsittely voi aikaa. Lentojen peruuntumisesta voi aiheutua myös välillisiä taloudellisia vaikutuksia esimerkiksi menetettyjen työtilaisuuksien myötä.

Alusliikennepalvelulakiin ehdotetut muutokset eivät aiheuttaisi vaikutuksia merenkulun turvallisuuteen.

Luotsauslakiin ehdotetut muutokset eivät vaikuttaisi merkittävästi merenkulun turvallisuuteen, koska Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovallan laajentaminen koskisi suurimmalta osin voimassa olevien luotsauksen henkilölupien voimassaoloajan pidentämistä. Muutoksella ei näin ollen arvioida olevan merkittävää vaikutusta henkilöiden ammattitaitoon eikä siten myöskään merenkulun turvallisuuteen. Siltä osin, kun ehdotetaan koeluotsausta koskevia joustoja uusia luotsin ohjaus- ja linjaluotsinkirjoja myönnettäessä, arvioidaan merenkulun turvallisuusvaikutusten olevan vähäisiä, koska kyseessä on poikkeaminen ainoastaan yhdestä edellytyksestä, ja hakijan tulee edelleen täyttää muut luotsauslain vaatimukset. Lisäksi määräyksenantovaltuutus rajattaisiin ajallisesti niin, että voimassaoloaikoja voitaisiin jatkaa ja koeluotsauksesta poiketa enintään kuuden kuukauden ajaksi kerrallaan.

Ilmailulakiin ehdotetuilla muutoksilla ei ole vaikutusta lentoturvallisuuteen, sillä kyseessä on uudentyypinen peruste ilmatilarajoitukselle, josta tiedotetaan asianmukaisesti ilmailun tiedotusjärjestelmässä.

Liikenteen palveluista annettuun lakiin ehdotetuilla muutoksilla ei ole myöskään vaikutusta lentoturvallisuuteen. Lentoreitteihin kohdistuvat rajoitukset voivat vähentää liikennettä tai siirtää liikennettä muille reiteille, mutta tällaiset vaihtelut ovat lentoliikenteessä tyypillisiä, eikä tällä muutoksella puututa turvallisuutta koskeviin säädöksiin.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

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

Esityksen valmistelun aikana on tarkasteltu voimassa olevia Covid-19-tartuntatauti-epidemiatilanteesta johtuvia väliaikaisia poikkeussäännöksiä (HE 62/2020 vp; EV 50/2020 vp) sekä sellaisia muutoksia, joita tarvittaisiin lisäksi varmistamaan huoltovarmuus ja kuljetusten sujuminen sekä estämään tartuntataudin leviäminen. Jo aikaisemman hallituksen esityksen valmistelun aikana on arvioitu mahdollisuuksia ja viranomaisten toimivaltaa toteuttaa tarvittavat muutokset alemman asteisella lainsäädännöllä, valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella taikka viraston

määräyksellä. Tähän esitykseen sisältyvät muutosehdotukset olivat sellaisia, jotka voidaan toteuttaa vain lainsäädännön avulla ja olemassa olevaa lainsäädäntöä muuttamalla.

5.2. Euroopan unioni

Euroopan komissio ja Euroopan unionin jäsenvaltiot

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

Euroopan komissio on antanut 26.3.2020 tiedonannon (Ares (2020)1780977- 26/03/2020) liittyen jäsenvaltioiden ongelmiin noudattaa Covid-19-tartuntatauti-epidemian tilanteessa Euroopan unionin liikennealan lainsäädäntöä. Tiedonannon mukaan jäsenvaltiot ovat ilmaisseet komissiolle ongelmistaan, jotka liittyvät erityisesti liikennealan lupien, kelpoisuuksien ja ammattipätevyyskysymysten uusimisoongelmiin Covid-19-tartuntatauti-epidemian tilanteessa. Nämä ongelmat johtuvat muun muassa jäsenvaltioissa Covid-19-tartuntatauti-epidemian tilanteessa kansallisesti asetetuista liikkumis- ja kokoontumisrajoituksista. Jotta nämä ongelmat voitaisiin ratkaista, jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet komissiolle olevansa pakotettuja ryhtymään tarpeellisiin kansallisiin toimenpiteisiin, jotta voidaan varmistaa henkilöiden ja tavaroiden liikkuvuus jäsenvaltioissa.

Euroopan komissio on jo myös, silloin kun sille on EU:n liikennealan säännöstössä annettu toimivaltaa, antanut jäsenvaltioille tiettyjä ajallisesti rajattuja mahdollisuuksia poiketa yhteisön liikennealan säännösten asettamista velvoitteista, jos se on välttämätöntä Covid-19-tartuntatauti-epidemian tilanteessa. Esimerkiksi linja-autojen ja raskaan tavaraliikenteen ajo- ja lepoajoista säädetty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten mahdollistaa, että jäsenvaltiot voivat komissiolle ilmoittamalla myöntää vapautuksia EU-säännösten soveltamisesta poikkeuksellisissa olosuhteissa 30 päiväksi. Sen jälkeen poikkeuksiin tarvitaan komission lupa.

Euroopan komissio antoi 29.4.2020 liikenteen alalla ns. Relief-paketin, jonka tarkoituksena on vastata kriisin aiheuttamiin käytännön ongelmiin, poistaa hallinnollista taakkaa ja lisätä joustoja eräiden todistusten, lupien ja valtuutusten voimassaoloa pidentämällä ja tiettyjä määräaikaista tarkastuksia ja koulutuksia lykkäämällä. Säädösehdotukset koskivat tie-, rautatie-, lento- ja sisävesiliikennettä ja merenkulkua. Säädösehdotukset sisälsivät mahdollisuuden jäsenmaille olla soveltamatta ehdotettuja määräaikaista muutoksia. Suomi ilmoitti komissiolle 28.5.2020, että se ei sovelle määräaikaista tarkastuksia sekä ajopiirtureita koskevia määräaikaista EU-asetuksen säännöksiä. Ahvenanmaa vahvisti omalta osaltaan, että kyseisiä säännöksiä ei myöskään sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa.

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 Euroopan lentoturvallisuusvirasto EASA:n työstämällä käytännön ohjeilla, jotka julkaistiin 21.5.2020. Komissio julkaisi 13.5.2020 myös suosituksen (EU) 2020/648 matkustajille ja matkailijoille tarjottavista matkakupongeista vaihtoehtona hinnan palauttamiselle peruutetuista matkapaketeista ja kuljetuspalveluista covid-19-pandemian yhteydessä.

EU-komissio avasi 15.6.2020 internet-sivuston ”Re-open EU” tukeakseen matkailun palautumista unionin alueella ja tuottaakseen kansalaiselle keskitetyn sivuston eri jäsenvaltioiden matkustusrajoituksiin, terveysturvallisuustoimenpiteisiin ja muihin matkailijoille olennaisiin palveluihin mahdollisesti kohdistuviin rajoituksiin.

Euroopan unionin liikenne- ja viestintäministeriöiden yhteistyö on ollut tiivistä korona-kriisin aikana. EU:n liikenneministerit kokoontuivat keskustelemaan ensimmäisen kerran korona-tartuntatauti-epidemiatilanteen vaikutuksista liikenteeseen 18.3.2020 epävirallisen videokokouksen muodossa. EU:n liikenneministerit pitivät toisen epävirallisen videokokouksensa 29.4.2020 covid-19-pandemian vaikutuksista liikenteeseen. Kokouksessa käsiteltiin mahdollisia lisätoimenpiteitä ja rajoitusten asteittaisen lieventämisen koordinoitua EU:n ulospääsystrategian yhteydessä. Silloinen puheenjohtajavaltio Kroatia oli kutsunut myös EFTA-maat tähän epäviralliseen videoneuvotteluun. Teleministerit keskustelivat 5.5.2020 epävirallisessa videokokouksessa korona-tartuntatauti-epidemiatilanteen vaikutuksista televiestintä- ja digitaaliseen sektoriin. Ministeriöiden yhteistyö jatkui myös kesällä, kun liikenneministerit keskustelivat epävirallisessa videokokouksessa 4.6.2020 liikennesektorin kestävästä ja digitaalisesta tulevaisuudesta. Kriisistä toipumisesta ja elvytyksessä toimet liikenteen viherryttämiseksi ja digitalisaation edistämiseksi ovat keskeisiä. Teleministerit kokoontuivat 5.6.2020 epäviralliseen videokokoukseen keskustelemaan korona-viruksen jäljitykseen liittyvistä sovelluksista eli puhelinapplikaatioista.

Tieliikenteen tavarankuljetukset ovat sujuneet Euroopan alueella lähes normaalisti alkuvaiheen ruuhkautumishaasteiden jälkeen. Komission julkistamien kuorma-autojen vihreiden kaistojen (Green lanes) suositusten jälkeen, ei merkittäviä ongelmia rajat ylittävässä liikenteessä ole Keski-Euroopassa esiintynyt. Keski-Euroopassa sisärajoituksen lopettaminen on sujuvoittanut liikennettä. Merkittävimmät liikenteen pullonkaulat ovat ulkorajoilla, erityisesti Balkanin alueella, joissa jonottaminen on pahimmillaan voinut kestää useita tunteja. Unionissa keskustellaan ulkorajoja koskevien rajoitteiden poistamisesta. Useat jäsenmaat tunnustavat asiassa merkittäviä poliittisia herkkyyksiä ja haluavat edetä varoen. Tavoitteena on sopia mahdollisimman nopeasti rajoitteiden poistopäätöstä tukevista kriteereistä ja neuvoston suosituksen sisällöstä. Suositukset eivät ole kuitenkaan jäsenvaltioita juridisesti sitovia.

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esitysluonnos oli lausuntopalvelu.fi –sivustolla avoimessa lausuntomenettelyssä X.8.-Y.9.2020 välisenä aikana. Lausuntoja annettiin XX. Sen lisäksi Ahvenanmaan maakunnalle lähetettiin erillinen lausuntopyyntö X.8.2020.

Lausunnon antoivat:

Lausuntoyhteenveto on ladattavissa valtioneuvoston Hankeikkunasta (LVM043:00/2020).

7 Säännöskohtaiset perustelut

Alusliikennepalvelulaki

17 §. *Alusliikenteen tilapäinen ohjaaminen erityistilanteissa.* Pykälän otsikkoa muutettaisiin siten, että sana *tilapäinen* korvataan sanalla *väliaikainen*.

Alusliikennepalvelulain 17 §:n mukaisia rajoituksia voidaan tällä hetkellä asettaa sää-, jää- tai vedenkorkeusolosuhteiden vuoksi tai VTS-alueella olevan erikoiskuljetuksen taikka meripelastustapahtuman tai muun liikennettä rajoittavan tai vaarantavan seikan vuoksi. Pykälää esitetään muutettavaksi niin, että pykälässä tarkoitettuihin toimenpiteisiin voitaisiin ryhtyä myös terveys- ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Teknisenä korjauksena muutettaisiin pykälässä käytetty verbi määrätä verbiksi päättää. Tämän johdosta tehdään vastaavat tekniset korjaukset lain 22 ja 29 §:ään.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi *uusi 2 momentti*, jossa todettaisiin, että viraston päätökset voivat koskea kaikkea liikennettä tai vain osaa liikenteestä ottaen huomioon määräyksen asettamisen perusteen. Covid-19-tartuntatauti-epidemian aikana on asetettu rajoituksia nimenomaan henkilöliikenteelle. Oleellista on, että näitä päätöksiä antaessaan viranomaisen on sidottu suhteellisuus- ja avoimuusperiaatteisiin sekä puolueettomuuteen ja syrjimättömyyteen.

Ehdotetun muutoksen tavoitteena on taata perustuslain 7 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklassa turvattu oikeus elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

17 a §. *Kielto-oikeus.* Pykälän sisältöä tarkennettaisiin siten, että toimiin voitaisiin ryhtyä voimassaolevan lain pykälässä mainittujen perusteiden, joita ovat Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan nojalla annetut päätökset, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla annetut asetukset, eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämiseksi annetun lain (659/1967) nojalla annetut asetukset tai varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) nojalla tehdyt jäädyttämisspäätökset, viranomaisen päättämän aluksen kulkua koskevan rajoitteen toimeenpano, viranomaisen päättämän aluksen kulkua koskevan rajoitteen toimeenpano, lisäksi myös terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi. Näin 17 a § antaisi mahdollisuuden kieltää yksittäistä alusta tulemasta VTS-alueelle tai ohjaamaan se ankkuripaikalle tai kieltää lähtemästä satamasta nykyistä laajemmilla perusteilla.

Teknisenä korjauksena muutettaisiin pykälässä käytetty verbi määrätä verbiksi päättää sekä siirretään 1 momentin 1 kohdan alusta sana *alusta* lauseeseen ennen luetteloa, millä lisättäisiin lauseen luettavuutta.

Tavoitteena olisi, että viranomaisella olisi käytettävissään monipuolinen keinovalikoima toimenpiteitä. Näin voitaisiin rajoitukset kohdistaa mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla ja aiheuttaen mahdollisimman vähän haittaa välttämättömälle liikenteelle, kuten rahti- ja tavaraliikenteelle. Lakimuutoksilla lisättäisiin Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltaa kuitenkin niin, että se on rajattu ihmishengen ja terveyden turvaamiseen.

22 §. *Aluksen päällikön vastuu ja ilmoitusvelvollisuus.* Teknisenä korjauksena muutettaisiin pykälässä käytetty verbi määrätä verbiksi päättää.

29 §. *Rangaistussäännökset.* Teknisenä korjauksena muutettaisiin pykälässä käytetty verbi määrätä verbiksi päättää.

Ilmailulaki

11 §. Ilmatilan käytön kieltäminen ja rajoittaminen. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi terveysturvallisuus perusteeksi, jonka ylläpitämiseen liittyvästä välttämättömästä syystä Liikenne- ja viestintävirasto voisi tehdä päätöksen 1 momentissa tarkoitettusta ilmailun rajoituksesta tai kiellosta määräajaksi. Terveysturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitettaisiin väestön suojaamista laajoja terveysvaikutuksia omaavilta uhilta, jotka kohdistuvat ihmisten henkeen ja terveyteen. Terveysturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä välttämätön syy voi liittyä esimerkiksi väestön suojelemiseen maailmanlaajuisesti leviävän poikkeukselliselta epidemialta (pandemia) rajoittamalla epidemian leviämistä Suomeen. Jotta ilmatilan käytön kieltäminen tai rajoittaminen terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi olisi välttämätöntä, epidemian leviämistä ilman rajoitus- tai kieltotoimia tulisi pitää todennäköisenä, ja epidemian tulisi aiheuttaa konkreettista uhkaa terveysturvallisuudelle. Voimassa olevan 11 §:n perusteisiin lukeutuu tällä hetkellä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Terveysturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien uhkien torjunnan on voimassa olevaa lakia sovellettaessa tulkittu tietyissä oloissa lukeutuvan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen alaan. Säännöstä selkeytettäisiin mainitsemalla terveysturvallisuus yleisen järjestyksen ja turvallisuuden lisäksi erityisesti omana perusteenaan.

Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka nojalla Liikenne- ja viestintäviraston tulisi varata asianomaisille viranomaisille mahdollisuus tulla kuulluksi ennen rajoituksesta tai kiellosta päättämistä. Asianomaisilla viranomaisilla tarkoitettaisiin niitä viranomaisia, joiden toimialaan kiellon tai rajoituksen taustalla oleva peruste liittyy. Kuulemisvelvollisuudella edistetäisiin viranomaisten keskinäistä yhteistyötä rajoitustarpeiden taustalla olevien perusteiden ylläpitämisessä ja niihin kohdistuvien uhkien torjunnassa. Kuulemisvelvollisuus koskisi rajoitusta tai kielloa koskevaa päätöksentekoa riippumatta perusteesta, jonka ylläpitämiseen liittyvästä välttämättömästä syystä rajoitus tai kiello on tarpeen.

Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi myös säännös, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi myös rajoittaa ilmailua tai kieltää ilmailun pykälässä mainittua aikarajoitusta pidemmäksi ajaksi silloin, kun rajoitus on välttämätön ihmisten hengen ja terveyden turvallisuutta rajoittavan tai vaarantavan seikan vuoksi. Muutoksilla vastattaisiin Covid-19-tartuntatautiepidemian aikana havaittuun tarpeeseen mahdollistaa ilmailun kieltäminen tietyissä, poikkeuksellisissa tilanteissa myös voimassa olevan lain mahdollistamaa ajanjaksoa pidemmäksi ajaksi. Tarkoitettu poikkeuksellinen tilanne voisi olla esimerkiksi vakavan tartuntataudin leviämisen uhka, jolloin rajoitus perustuu perustuslaissa turvattuun oikeuteen henkeen ja terveyteen. Siten ehdotetun sääntelyn keskeisenä tavoitteena on taata perustuslain 7 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklassa turvattu oikeus elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Lisäksi ehdotuksen mukaan kiello tai rajoitus olisi mahdollinen vain, jos se on välttämätöntä säännöksessä mainittujen oikeushyvien suojelemiseksi. Rajoitus on purettava, kun se ei ole enää välttämätön.

Ilmatilan hallinnasta ja ilmatilan käytöstä säädetään yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa käsittelevässä Euroopan unionin lainsäädäntökokonaisuudessa, erityisesti nk. puiteasetuksessa (549/2004) ja ilmatila-asetuksessa (551/2004). Siltä osin kuin ilmatilarajoituksilla vaikutetaan liikenneoikeuksien käyttöön, on huomioitava myös EU:n lentoliikenneasetuksen vaatimukset. Covid-19-tartuntatautiepidemian aikana päätetyistä tilapäisistä ilmatilarajoituksista viestittiin kansainvälisen ilmailun tiedotusjärjestelmän kautta (AIS, Aeronautical Information System) ja vaikutuksista liikenneoikeuksiin tiedotettiin EU:n komissiolle ja muille jäsenvaltioille lentoliikenneasetuksen 21 artiklan, myöhemmin 21 a artiklan mukaisesti. Ilmailun kansainväliset sopimukset ja Euroopan unionin lainsäädäntö mahdollistavat nyt ehdotetut muutokset.

Liikenne- ja viestintäviraston on tapauskohtaisesti arvioitava, missä määrin rajoituksista on tehtävä ilmoituksia, esimerkiksi EU:n komissiolle ja muille jäsenvaltioille. Siltä osin kun ilmoituksia on tehtävä, Liikenne- ja viestintäviraston on huolehdittava niiden asianmukaisesta toteuttamisesta.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka nojalla Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle säädettäisiin toimivalta esittää ilmatilan hallintayksikölle ilmailun kieltämistä tai rajoittamista tietyllä alueella terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi. Ilmatilan hallintayksikön olisi tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla rajoitettava tai kiellettävä ilmailu tietyllä alueella Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen esityksestä terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos lisättäisiin viranomaiseksi, jonka esityksestä ilmatilan hallintayksikön olisi tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla rajoitettava tai kiellettävä ilmailu tietyllä alueella enintään seitsemän vuorokauden ajaksi, mikäli se olisi 1 momentissa tarkoitettulla tavalla tai muuten Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen katsomalla tavalla olisi välttämätöntä terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Laki liikenteen palveluista

126 a §. *Liikenneoikeuksien käytön rajoittaminen terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi.* Pykälässä säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston toimivallasta kieltää, rajoittaa tai asettaa ehtoja lentoliikenteen harjoittamiseksi reiteillä, joiden lähtö- tai päätepiste on Suomessa. Toimivallan tarkoituksena olisi mahdollistaa kansallisella lainsäädännöllä tällaisista toimenpiteistä päättäminen viranomaispäätöksellä poikkeuksellisen tartuntatautiepideorian leviämisen rajoittaminen.

Päätös kiellon, rajoituksen tai ehtojen asettamisesta voitaisiin tehdä vain, kun se on ennakoimattomista ja väistämättömistä olosuhteista johtuen tarpeen tartuntatautilaissa tarkoitettua poikkeuksellisen tartuntatautiepideorian (pandemia) leviämisen rajoittamiseksi. Tartuntatautilain 3 § 7 kohdan mukaan poikkeuksellisella epidemialla tarkoitetaan Maailman terveysjärjestön julistamaa pandemiaa sekä muuta tartuntatautiepideoriaa, joka aiheuttaa merkittävän uhan kansanterveydelle ja terveydenhuollon palvelujen riittävyydelle.

Ennakoimattomilla ja väistämättömillä olosuhteilla tarkoitettaisiin vähintään lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1008/2008 (*lentoliikenneasetus*) 21 artiklassa tarkoitettuja olosuhteita. Ennakoimattomat ja väistämättömät olosuhteet voisivat tulla kysymykseen esimerkiksi tilanteessa, jossa tartuntatautilanteen vakavuus tai ennakoimaton kehittyminen lentoreitin lähtö- tai päätepisteessä aiheuttaisi väistämätöntä ja konkreettista uhkaa tartuntataudin leviämälle lentoreitin välityksellä lähtö- ja päätepisteen välillä ilman pykälän 1 momentissa tarkoitettuja toimia. Ennakoimattomien ja väistämättömien olosuhteiden olisi liityttävä uhkaan 2 momentissa tarkoitettua tartuntatautiepideorian leviämisestä lentoreitin välityksellä sekä tästä lähtö- tai päätepisteen alueen väestölle aiheutuvaan hengen ja terveyden uhkaan. Tällaisessa tilanteessa toimien tarkoituksena olisi lievemmän tartuntatautilanteen alueella asuvan väestön suojaaminen tartuntatautiepideorian leviämiseltä lentoreitin avulla lähtö- ja päätepisteen välillä.

Pykälän nojalla päätettävien toimien olisi oltava suhteellisuus- ja avoimuusperiaatteiden mukaisia ja perustuttava puolueettomiin ja syrjimättömiin perusteisiin. Suhteellisuusperiaatteen nojalla päätettävien toimenpiteiden vaikutukset eivät saisi ylittää sitä, mikä on tarpeen toimenpiteillä tavoiteltavien päämäärien aikaansaamiseksi. Toimenpiteiden tulisi olla objektiivisesti

perusteltavissa ja oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Päätettäessä toimenpiteistä, jotka kohdistuvat lentoliikenneasetuksen soveltamisalaan kuuluvaan lentoliikenteeseen, suhteellisuusperiaatteelle tulisi antaa ensisijaisesti EU-oikeuden mukainen merkityssisältö. Toimien on perustuttava puolueettomiin ja syrjimättömiin perusteisiin.

Lentoliikenne on kansainvälistä toimintaa. Kansallisen lainsäädännön lisäksi liikenneoikeuksista, niiden käytöstä ja rajoittamisesta Euroopan talousalueen sisäisessä lentoliikenteessä säädetään lentoliikenneasetuksessa. Suhteessa kolmansiin valtioihin sovellettavaksi voi tulla joko Suomen ja kolmannen valtion kahdenvälisessä- tai Euroopan unionin ja kolmannen valtion välisessä kansainvälisessä sopimuksessa lentoliikenteen harjoittamisesta määrätty. Toimista päätettäessä tulisi kansallisen lain ohella huomioida, mitä liikenneoikeuksien käytöstä ja niiden rajoittamisesta lentoliikenneasetuksessa säädetään tai soveltuvasa kansainvälisessä sopimuksessa määrätään. Lentoliikenneasetuksen 21 artiklassa säädetään liikenneoikeuksien rajoittamisesta ja väliaikaisessa 21 a artiklassa säädetään Covid-19-tartuntatauti-epidemian torjuntaan liittyvistä kiireellisistä toimenpiteistä. Väliaikainen 21 a artikla on voimassa 31.12.2020 asti.

Sen lisäksi, mitä hallintolaissa asianosaisen kuulemisesta säädetään, Liikenne- ja viestintäviraston tulisi varata asianomaisille viranomaisille mahdollisuus tulla kuulluksi ennen rajoituksesta tai kiellosta päättämistä. Asianomaisilla viranomaisilla tarkoitettaisiin niitä viranomaisia, joiden toimialaan kiellon tai rajoituksen taustalla oleva peruste liittyy. Kuulemisvelvollisuudella edistettäisiin viranomaisten keskinäistä yhteistyötä rajoitustarpeiden taustalla olevien perusteiden ylläpitämisessä ja niihin kohdistuvien uhkien torjunnassa. Liikenne- ja viestintävirasto voisi myös kuulla, sen tarpeelliseksi harkitessaan, Euroopan lentoturvallisuusvirastoa sekä lentoreitin lähtö- tai päätepisteen toimivaltaista ilmailu- tai terveysturvallisuusviranomaista.

Liikenne- ja viestintävirasto voisi päättää toimista kerralla enintään 14 päivän ajaksi. Kun tarve toimille jatkuisi yli 14 päivää, päätöksen toimista tekisi valtioneuvosto. Lentoliikenteen kansainvälisestä luonteesta johtuen pitkäkestoiset, yli 14 päivää kestävät rajoitukset voisivat aiheuttaa haittaa Suomen ulkosuhteille tai johtaa liikenteeseen kohdistuviin vastatoimiin. Lisäksi lentoliikenneasetuksen yli 14 päivää kestävässä tilanteissa toimille on saatava komission suostumus. Näistä syistä johtuen on päädytty harkitsemaan tarkoituksenmukaiseksi, että valtioneuvostolle pidätettäisiin ratkaisuvalla yli 14 päivää kestävien toimien osalta.

Liikenne- ja viestintävirasto huolehtisi pykälässä tarkoitettujen toimien osalta yhteydenpidosta Euroopan unionin komissioon sekä muiden valtioiden ja niiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa sen mukaan, mitä lentoliikenneasetuksessa säädetään ja soveltuviissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään.

Luotsauslaki

21 §. *Tarkemmat määräykset, luettelot ja poikkeukset.* Pykälään esitetään lisättäväksi uusi *5 momentti*, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi tai yhteiskunnan poikkeuksellisen tilanteen vuoksi antaa tarkempia määräyksiä, joilla voidaan poiketa koeluotsausvaatimuksesta uusia luotsin ohjauskirjoja tai linjaluotsinkirjoja myönnettäessä, ja joilla voidaan pidentää voimassaolevien luotsin ohjauskirjojen, linjaluotsinkirjojen ja erivapauksien voimassaoloaika. Liikenne- ja viestintävirasto voisi käyttää kyseisten luotsausvaatimusten henkilö lupien voimassaoloajan pidentämistä sekä koeluotsausvaatimuksesta poikkeamista koskevaa määräyksenantovaltaansa vain, jos se on tarpeen terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi tai yhteiskunnan poikkeuksellisten tilanteiden vuoksi. Lisäksi määräyksenantovaltaa

rajattaisiin ajallisesti. Liikenne- ja viestintäviraston määräyksellä myönnettävät poikkeamis- mahdollisuudet ja voimassaoloaikojen pidennykset saisivat olla voimassa vain niin kauan kuin on välttämätöntä, kuitenkin kerrallaan enintään kuusi kuukautta määräyksenantopäivämäärästä.

Ehdotuksen tarkoituksena on turvata luotsaustoiminnan jatkuminen poikkeuksellisissa tilanteissa. Ehdotetun muutoksen mukainen määräyksenantovaltuutus on tarpeellinen, jotta terveys- turvallisuuden ylläpitämiseen tähtäävien toimenpiteiden aikana taikka muissa yhteiskunnan poikkeuksellisissa tilanteissa voidaan jatkossa reagoida nopeasti sen varmistamiseksi, että luotit voivat toimia työssään ja luotsaustoiminta jatkaa keskeytyksettömänä.

Luotsaustoiminta on puhtaasti kansallista sääntelyä, eikä sen taustalla ole kansainvälistä sääntelyä tai unionilainsäädäntöä. Luotsaustoiminta on kuitenkin vahvasti sidoksissa muiden valtioiden tai varustamoiden rajoitustoimiin merenkulkualalla esimerkiksi koeluotsausten vastaanotossa.

Vesiliikennelaki

19 §. *Vesikulkuneuvon matkan estäminen tai keskeyttäminen.* Pykälän 1 momentin vesiliikennettä valvovan henkilön toimivaltaa estää tai keskeyttää vesikulkuneuvon matka tai vesikulku- neuvolla kulkeminen täydennettäisiin oikeudella estää tai keskeyttää vesikulkuneuvon matka tai sillä kulkeminen, jos tämä on 100 §:n mukaan tarpeen.

100 §. *Vesialueen tilapäinen sulkeminen.* Pykälän otsikkoa muutettaisiin siten, että sana *tilapäi- nen* korvattaisiin sanalla *väliaikainen*.

Pykälän 1 momenttia muutettaisiin niin, että määräämisen sijasta Liikenne- ja viestintävirasto voisi päättää vesiliikenteen keskeyttämisestä tai rajoittamisesta alueella.

Pykälän uuden 2 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi päättää vesiliikenteen keskeytettäväksi tai rajoitettavaksi vesialueella, jos tämä on välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden turvaamiseksi tai yhteiskunnan poikkeuksellisen tilanteen vuoksi. Päätöksellä voitaisiin tukea esimerkiksi tarvittavia, muita rajoitustoimia, kuten tiettyä paikkakuntaa koskevia rajoitustoimia, jotka ovat tarpeen ehkäistäessä ihmishengen turvallisuudelle aiheuttavia vaaratilanteita. Päätös voisi koskea vain jotain määrättyä, suppeaa vesialuetta tai laajempaa vesialuetta.

Pykälän uuden 3 momentin mukaan voitaisiin kohdistaa kaikkeen vesiliikenteeseen tai vain osaan liikenteestä ottaen huomioon päätöksen taustalla olevan perusteen. Näin ollen päätös voisi koskea tietyllä alueella vain esimerkiksi vapaa-ajan liikennettä.

Vaikka vesiliikennelaki on vesialuetta koskevien kieltojen ja rajoitusten osalta puhtaasti kansallista sääntelyä, eikä sen taustalla ole tältä osin kansainvälistä sääntelyä tai unionilainsäädäntöä, on vesiliikenne vahvasti sidoksissa muiden valtioiden toimiin merenkulkualalla. Ehdotetun muutoksen mukainen päätöksentekovaltuutus on tarpeellinen sen varmistamiseksi, että ihmisten henkeä ja terveyttä vaarantaviin tilanteisiin ja yhteiskunnan poikkeuksellisiin tilanteisiin voidaan reagoida nopeasti sen varmistamiseksi, että mahdollisia alueellisia liikkumisrajoituksia voitaisiin asettaa ja valvoa myös vesialueilla.

8 Voimaantulo

Lakiehdotusten esitetään tulevan voimaan 1.1.2021.

Hallituksen esityksessä (HE 62/2020 vp) esitettiin väliaikaisia muutoksia Covid-19-tartuntatauti-epidemian aiheuttamaan poikkeuksellisiin tilanteisiin reagoimiseksi ja yhteiskunnan toiminnan varmistamiseksi. Muutoksia tehtiin muun muassa luotsauslakiin. Lait tulivat voimaan 1.6.2020.

Eduskunnan hyväksymän (EV 66/2020 vp) ja tasavallan presidentin vahvistaman ilmailulain 11 §:n muutos tulee voimaan 1.1.2021. Tässä hallituksen esityksessä täydennetään voimaan tulevaa ilmailulain 11 §:ää.

Luotsauslakia koskeva väliaikainen muutos (408/2020) tuli myös voimaan 1.6.2020. Luotsaus-toimintaan liittyy alan korostuneesta kansainvälisyydestä johtuen erityispiirteitä, jotka vaativat muita ehdotuksia pidempää voimassaoloaika. Näin ollen luotsausta koskevat muutokset ovat voimassa 30.4.2021 asti, johon mennessä väliaikaisesti pidennettyjen luotsin ohjauskirjojen, linjaluotsinkirjojen ja erivapauksien sekä ilman koeluotsausta myönnettyjen uusien luotsin ohjauskirjojen ja linjaluotsinkirjojen voimassaoloaika päättyy.

Luotsauslakiin nyt ehdotettavan pysyvän Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltuutta laajentavan muutoksen ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2021. Ehdotetun muutoksen voimaantuloaika ei kuitenkaan ole ristiriidassa lain 408/2020 väliaikaisten säännösten kanssa. Väliaikaisen lain perusteella tehtävät voimassaoloaikojen pidennykset alkavat 31.10.2020 mennessä. Samoin ilman koeluotsausta vaadittavia uusia luotsauksen henkilölupia on haettava 31.10.2020 mennessä.

9 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotettujen lakimuutosten toimeenpanosta vastaa Liikenne- ja viestintävirasto, joka toimii rekisteriviranomaisena ja huolehtii siitä, että esimerkiksi alkuperäiset tai oikeaksi todistetut alusten saantoasiakirjat on toimitettu ja tarkastettu tai toimitetaan ja tarkastetaan jälkikäteen.

Esityksessä ehdotettujen muutosten toteutumista ja niiden vaikutusta seurataan säännöllisesti. Liikenne- ja viestintävirasto laatii seurantaraportteja liikenne- ja viestintäministeriölle. Lisäksi virasto tekee kokonaisvaltaisen selvityksen asiasta 5 vuotta lain voimantulon jälkeen. Tulokset arvioidaan ja tarvittaessa tehdään pysyväisluontoisiakin muutoksia olemassa olevaan lainsäädäntöön.

10 Suhde muihin esityksiin

Hallituksen esitys liittyy normaaliolojen häiriötilanteisiin ja muihin yhteiskunnan poikkeuksellisiin tilanteisiin 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 lakiin tehtävät tekniset muutokset, on valmisteilla. Lakiin ehdotetaan tehtäväksi neljä muutosta, joilla edistetään normaaliolojen häiriötilanteisiin ja muihin yhteiskunnan

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

- Liikenne- ja viestintäministeriössä valmistellaan hallituksen esitystä tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta. Lakiehdotukseen tartuntatautilain muuttamisesta sisällytettäisiin säännökset matkustajalta edellytetyistä todistuksista (joko negatiivinen testitodistus tai lääkärin todistus sairastetusta taudista). Terveys- ja hyvinvoinnin laitos tekisi päätöksen siitä, että rajat ylittävissä liikenteessä henkilöllä on oltava mukanaan enintään 72 tuntia aikaisemmin hänelle ennen maahan saapumista myönnetty todistus negatiivisesta koronavirustaudin (Covid-19) testituloksesta tai laillistetun lääkärin todistus sairastetusta mutta parantuneesta, laboratoriovarmistetusta koronavirustaudista (Covid-19). Suomen kansalaiset tai Suomessa pysyvästi asuvat ulkomaalaiset jäisivät soveltamisalan ulkopuolelle, mutta heihin voitaisiin kohdistaa kuitenkin Suomessa voimassa olevia säännöksiä testauksesta ja mahdollisesta karanteenista. Erityispoikkeusryhmiin, joilta ei edellytetä todistusten mukanaoloa, kuuluisivat työssäkäynti ja muu rajayhteisöjen säännöllinen päivittäinen kanssakäynti Suomen ja Ruotsin välisellä maarajalla, Suomen ja Norjan välisellä maarajalla, Suomen ja Ruotsin välisessä meri- ja lentoliikenteessä sekä Suomen ja Viron välisessä meri- ja lentoliikenteessä. Lisäksi tarkoituksena olisi vapauttaa todistusvelvoitteesta diplomaatti- ja virkapassin haltijoiden lisäksi kuljetus- ja logistiikka-alan työntekijät kuten matkustaja- ja tavaraliikenteen kuljettajat, alusten, ilma-alusten ja junien miehistö työtehtävissään ja vaihtomiehistö työtehtäviin tai työtehtävistä siirtyessään. Liikenteen palveluista annettuun lakiin sisällytettäisiin kuljetusyriyten tehtäviä koskevat säännökset. Kuljetusyriyksen tehtävänä olisi avustaa viranomaisia tietojen välittämisessä matkustajille maahantuloon liittyvistä todistuksista. Yriyksen tulisi huolehtia siitä, että tieto todistusten mukana pitämistä koskevasta velvoitteesta ja sitä koskevista poikkeuksista annetaan matkustajille ennen Suomen rajan ylittävän matkan alkamista. Liikenne- ja viestintävirasto valvoisi tiedotus- ja ilmoitusvelvoitteen toteutumista ja täytäntöönpanoa. Lakimuutokset olisivat määräaikaisia. Hallituksen esitys olisi tarkoitettu antaa eduskunnalle lokakuussa 2020. Lakien olisi tarkoitus olla voimassa vuoden 2021 loppuun saakka.
- 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 palveluntarjoajien velvollisuuksista sekä asemien ja terminaalien käytöstä. Muutosehdotuksilla lisättäisiin Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltaa tehdä päätöksiä tai antaa määräyksiä, jos tilanne sitä edellyttää.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksellä ei ole arvioitu olevan liikenteen tai muun yhteiskunnan turvallisuutta heikentäviä vaikutuksia, jotka merkittävästi rajoittaisivat ihmisten perustuslain 7 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklassa turvattua oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

Ehdotettujen muutosten osalta on syytä tarkastella ja arvioida niiden suhdetta perustuslain (731/1999) 6, 9, ja 18 §:ssä säädettyihin perusoikeuksiin.

Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat lailla säätäminen, lain täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, rajoituksen hyväksyttävyyden, rajoituksen suhteellisuuden, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus, oikeusturvajärjestelyjen riittävyys ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen. Lisäksi perustuslakivaliokunta on korostanut hallituksen esitysten valmistelun kehittämistä niin, että säätämisperusteluissa tarkasteltaisiin ehdotuksia myös perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen eikä ainoastaan perus- ja ihmisoikeusristiriitojen kannalta (PeVL 52/2014 vp, s. 3/I)

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.

Yhdenvertaisuus (6 §)

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

Voidaan todeta, että henkilöillä, joiden luotsauksen henkilöluvut vanhentuisivat ennen terveys- ja turvallisuuden ylläpitämiseen tähtäävien toimenpiteiden käyttöönottoa tai yhteiskunnallisen poikkeuksellisen tilanteen alkamista, ei ole todennäköisesti vaikeuksia uusien henkilöilupien saamisessa. Näin ollen he eivät joutuisi ehdotetun säännöksen perusteella huonompaan asemaan kuin he, joiden luotsauksen henkilöilupien voimassaoloaika päättyisi poikkeuksellisen tilanteen aikana. Ehdotetuilla muutoksilla on tarkoitus helpottaa niiden hakijoiden tilannetta, joiden luotsauksen henkilöilupia vanhenisi poikkeuksellisen tilanteen aikana ja joilla on mahdollisesti vaikeuksia uudistaa henkilöilupiaan.

Tarkoituksena on myös tarvittaessa mahdollistaa uusien, kuusi kuukautta voimassa olevien luotsien henkilöilupien myöntäminen ilman koeluotsausvaatimuksia. Ehdotuksen tarkoituksena on turvata luotsien saatavuus poikkeuksellisten tilanteiden aikana. Säännös soveltuisi kaikkiin hakijoihin.

Ehdotetuilla säännöksillä on merenkulun jatkuvuuden ja Suomen huoltovarmuuden turvaamiseen liittyvä hyväksyttävä peruste. Edellä olevan perusteella voidaan katsoa, että ehdotetuilla säännöksillä ei puututa luotsauksen henkilölupien haltijoiden ja hakijoiden yhdenvertaisuuteen.

Liikenteen palveluista annettuun lakiin ehdotetulla muutoksella ei saa vaarantaa lentoyhtiöiden tasavertaista kohtelua sen suhteen, mitä lentoreittejä kielletään, rajoitetaan tai alistetaan tietyille ehdoille. Tätä koskevan päätöksen tulee perustua lähtö- tai kohdemaan epidemiologiseen tilanteeseen eikä sillä saa asettaa eri lentoyhtiöitä toisiinsa nähden epätasa-arvoiseen asemaan samalla lentoreitillä.

Liikkumisvapaus (9 §)

Ehdotetut vesiliikennelain muutokset, joiden mukaan joku vesialue voitaisiin väliaikaisesti sulkea, rajoittaisivat kyseisellä vesialueella liikkuvien tai sen kautta liikkuvien henkilöiden liikkumisvapautta. Rajoitus olisi kuitenkin välttämätön esimerkiksi alueelle muuten säädetyn yleisen liikkumisrajoituksen valvonnan vuoksi ja se olisi luonteeltaan väliaikainen ja välttämätön ihmisten hengen ja terveyden turvaamiseksi tai jonkin yhteiskunnan poikkeuksellisen tilanteen johdosta. Rajoitus voitaisiin myös kohdistaa vain vapaa-ajan liikenteeseen. Vastaavalla tavalla myös alusliikennepalvelulain 17 ja 17 a §:n muutosehdotukset voivat rajoittaa liikkumisvapautta. Harkitessaan rajoituksen laajuutta Liikenne- ja viestintäviraston on varmistuttava rajoituksen oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä. Rajoituksen on oltava ajalliselta kestoltaan väliaikainen ja mahdollisimman lyhyt sekä maantieteelliseltä laajuudeltaan mahdollisimman pieni. Kuten vesiliikennelain muutosehdotuksen kohdalla, tulee harkita myös rajoituksen kohdistamista vain siihen osaan alusliikenteestä, jonka rajoittamisella voidaan haluttu tavoite saavuttaa.

Myös ilmailulain 11 §:ä koskevalla ehdotuksella sekä liikenteen palveluista annettuun lakiin ehdotetulla muutoksella olisi liikkumisvapautta rajoittava vaikutus. Kun Liikenne- ja viestintävirasto rajoittaa tai keiltään ilmatilan käytön ehdotuksessa tarkoitetulla perusteella, tulee kiellon olla mahdollisimman rajattu, kestoltaan lyhyt ja muutoinkin täyttää välttämättömyyden ja suhteellisuusperiaatteen vaatimukset. Yksittäistä lentoreittiä koskeva kieltäminen, rajoitus tai ehto voidaan asettaa vain, jos se on ennakoimattomista ja väistämättömistä olosuhteista johtuen tarpeen tartuntatautilaissa tarkoitetun poikkeuksellisen epidemian leviämisen rajoittamiseksi. Liikkumisvapauden rajoittamista perustellaan siten perustuslain 7 §:ssä turvatulla oikeudella elämään ja terveyteen.

Huomioon on otettava perustuslain 9 §:n 2 ja 3 momentit, joiden mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta eikä Suomen kansalaista saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan.

Erityisesti liikkumisvapauden osalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, miten liikkumisvapauten kohdistuvan rajoituksen vaikutuksia on pyritty rajaamaan. Esimerkiksi onnettomuuspaikan eristämistä koskevan sääntelyn osalta valiokunta on pitänyt tärkeää, että onnettomuuspaikan eristämistä koskeva määräys peruutetaan heti, kun se ei ole tutkinnan kannalta välttämätön (PeVL 62/2010 vp). Samoin ilmailun rajoittamisen ja kieltämisen osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt viranomaislähtöisesti, perustellusta syystä ja lyhyeksi ajaksi tapahtuvia rajoituksia perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä (PeVL 32/2009 vp).

Ehdotetussa sääntelyssä ilmailulain 11 §:n mukaista ilmailuun kohdistuva, terveysturvallisuuden perustuva kieltäminen tai rajoitus olisi rajattu maksimissaan neljään viikkoon. Liikenne- ja viestintävirasto voi myös rajoittaa tai kieltää ilmailun tätä pidemmäksi ajaksi silloin, kun rajoitus

on välttämätön ihmisten hengen ja tai terveyden turvallisuutta rajoittavan tai vaarantavan seikan vuoksi. Uutta, hengen ja terveyden suojeluun liittyvää välttämätöntä rajoittamista koskevaa sääntelyä ei ole katsottu mahdolliseksi sitoa nimenomaiseen määräaikaan, sillä esimerkiksi ihmisten henkeä ja terveyttä uhkaavan pandemian hallitsemiseksi tarpeellisten rajoitusten pituutta ei ole mahdollista arvioida tyhjentävästi etukäteen. Kun rajoitus ei ole enää välttämätön, tulee se purkaa.

Liikenteen palveluista annettuun lakiin esitetty liikenneoikeuksien rajoittaminen vaikuttaisi vastaavasti myös liikkumisvapauteen. Euroopan unionin lainsäädäntö asettaa näille rajoituksille io tarkat kriteerit: näiden toimien on oltava perusteltuja ennakoimattomista ja väistämättömistä olosuhteista johtuvien välttävien ja lyhytaikaisten ongelmien ratkaisemiseksi. Tällaisten toimien on oltava suhteellisuus- ja avoimuusperiaatteiden mukaisia ja perustuttava puolueettomiin ja syrjimättömiin perusteisiin. Liikenne- ja viestintävirasto voisi tehdä päätökset enintään kaksi viikkoa kestävien toimien osalta, minkä jälkeen päätösvalta siirtyisi valtioneuvostolle.

Esityksessä ehdotettujen liikkumisvapauden rajoitusten nähdään olevan perusteltuja tilanteissa, joissa niillä varmistetaan perustuslain 7 §:n turvaama oikeus elämään, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Tällainen tilanne voisi olla kysymyksessä esimerkiksi vakavan, ihmisten henkeä ja terveyttä uhkaavan epidemian leviämisen estäminen.

Oikeus työhön ja elinkeinonvapaus (18 §)

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

Esitykseen ehdotetuilla muutoksilla pyritään turvaamaan merenkulkuun liittyvien elinkeinujen harjoittaminen poikkeuksellisissa tilanteissa. Luotsauslain muutoksella, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi määräyksellään pidentää luotsauksen henkilölupien voimassaoloaika ja mahdollistaa uusien kuusi kuukautta voimassa olevien luotsauksen henkilölupien myöntämisen ilman koeluotsausvaatimusta, pyritään turvaamaan luotsien työllisyyttä poikkeuksellisissa tilanteissa.

Ehdotetut vesiliikennelain muutokset, joiden mukaan jokin vesialue voitaisiin väliaikaisesti sulkea, voisivat rajoittaa kyseisellä vesialueella liikkuvan tai sen kautta kulkevan ammattimaisen liikenteen mahdollisuutta harjoittaa elinkeinoa. Se voisi myös rajoittaa oikeutta työssäkäyntiin. Rajoitus olisi kuitenkin välttämätön esimerkiksi alueelle muuten säädetyn yleisen liikkumisrajoituksen valvonnan vuoksi ja se olisi luonteeltaan väliaikainen ja välttämätön ihmisten hengen ja terveyden turvaamiseksi tai jonkin yhteiskunnan poikkeuksellisen tilanteen johdosta. Rajoitus voitaisiin myös kohdistaa vain tiettyyn liikenteeseen kuten vapaa-ajan vesiliikenteeseen, jolloin vaikutukset perusoikeuksiin olisivat vähäisemmät.

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytyksien nojalla perusoikeusrajoitusten on oltava myös ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta sallittavia. Elinkeinovapautta ei ole sellaisenaan turvattu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tai YK:n alaisissa ihmisoikeussopimuksissa. YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 23 artiklaan sisältyy työn valinnan vapaus. Elinkeinonvapaus sisältyy Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Sen 16 artiklan mukaan elinkeinonvapaus

tunnustetaan unionioikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artikla suojaa omaisuudensuojaa ja sen on katsottu suojaavan välillisesti myös elinkeinotoimintaa. Kyseistä oikeutta voidaan rajoittaa laajasti lailla julkisten intressien turvaamiseksi. Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet eivät siten estä ehdotetun kaltaista sääntelyä. Edellä mainittujen merenkululainsäädännön muutosten tavoitteena on pitää yllä työllisyyttä normaaliolojen häiriötilanteissa tai muissa yhteiskunnan poikkeuksellisissa tilanteissa ja siten turvata perustuslain elinkeinovapauteen liittyvää oikeutta työhön ja toimeentuloon. Ehdotuksilla pyritään myös turvaamaan merenkulun elinkeinonharjoitustoiminta poikkeuksellisissa tilanteissa ja se turvaa siten perustuslain elinkeinonvapautta.

Esityksen alusliikennepalvelulakia koskevat ehdotukset voivat vaikuttaa varustamojen ja muiden laivaliikenteestä hyötyvien elinkeinonharjoittajien mahdollisuuteen harjoittaa elinkeinoa. Lisäksi ehdotuksilla voi olla merkitystä työmatkaliikenteeseen esimerkiksi Helsingin ja Tallinnan tai Ahvenanmaan ja Tukholman välillä. Tämän elinkeinonvapauden rajoituksen nähdään kuitenkin olevan perusteltu tilanteessa, jossa se on välttämätön esimerkiksi vakavan, ihmisten henkeä ja terveyttä uhkaavan tartuntatauti-epidemian leviämisen estämiseksi.

Esityksen ilmailulakia sekä liikenteen palveluista annettua lakia koskevat ehdotukset voivat rajoittaa elinkeinonvapautta vaikuttamalla mahdollisuuksiin harjoittaa ilmailuun perustuvaa liiketoimintaa. Esimerkiksi vakavan epidemian leviämisen estämiseksi mahdollisuus ilmailun rajoittamiseen on kuitenkin perusteltu. Jo nykyisen ilmailulin mukaan ilmailua voidaan rajoittaa monin eri keinoin, jotka on esitetty edellä luvussa 2. Covid-19-tartuntatauti-epidemian aikaan Liikenne- ja viestintävirasto antoi useita peräkkäisiä rajoituspäätöksiä, jolloin ehdotetun muutoksen tosiasiallinen vaikutus olisi pieni, lähinnä hallinnollista taakkaa ja oikeustilaa selkeyttävä. Liikenne- ja viestintäviraston toimivallan laajentuminen ei ole sillä tavalla merkittävä, että sillä nähtäisiin olevan sellaisia perusoikeusvaikutuksia, jotka vaikuttaisivat lain sääätämisyjärjestykseen. Liikenteen palveluista annettuun lakiin ehdotetun muutoksen tosiasiallinen vaikutus on vastaavalla tavalla vähäinen, sillä jo olemassa olevan lainsäädännön nojalla on katsottu voitavan rajoittaa ilmailua monin keinoin, myös yksittäisten reittien osalta.

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

Soveltaminen Ahvenanmaalla

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 34 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat valmiutta poikkeusolojen varalta. Valmiuslaki ja sen nojalla annetut säädökset ovat siten voimassa myös Ahvenanmaalla, vaikka itsehallintolain tai maakuntalainsäädännön nojalla samoja tehtäviä eivät kaikilta osin hoida vastaavat viranomaiset kuin valtakunnassa eikä maakunnan ao. lainsäädännön sisältö kaikilta osin vastaa valmiuslaissa ja käyttöönotto-asetuksessa mainittujen valtakunnan lakien sisältöä.

Liikenneasioissa valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat itsehallintolain 27 §:n 13 kohdan mukaan kauppamerenkulkua ja kauppamerenkulun väyliä koskevat asiat ja 27 §:n 14 kohdan mukaan ilmailu. Lisäksi valtakunnan toimivaltaan kuuluvat merenkulun pätevyyksistä ja luotsinkirjoista päättäminen sekä niiden voimassaolon jatkaminen. Toimivaltainen viranomainen näissä asioissa on Liikenne- ja viestintävirasto.

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 § 21 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat teitä ja kanavia, tieliikennettä, raideliikennettä, veneliikennettä ja paikallisen meriliikenteen väyliä. Veneliikenteen mahdollinen rajoittaminen kuuluisi siten maakunnan toimivaltaan. Siltä osin kuin ehdotetut muutokset kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan, niitä ei sovelleta maakunnassa ilman maakunnan päätöstä.

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

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

alusliikennepalvelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan alusliikennepalvelulain (623/2005) 17, 17 a, 22 ja 29 §, sellaisena kuin niistä 17, 17 a ja 22 § ovat laissa 947/2018 ja 29 § laissa 576/2018, seuraavasti:

17 §

Alusliikenteen väliaikainen ohjaaminen erityistilanteissa

Liikenne- ja viestintävirasto voi poikkeavien sää-, jää- tai vedenkorkeusolosuhteiden vuoksi tai VTS-alueella olevan erikoiskuljetuksen taikka meripelastustapahtuman tai muun liikennettä rajoittavan tai vaarantavan seikan taikka terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi päättää:

- 1) vesialueen, väylän tai väylän osan sulkemisesta tai avaamisesta;
- 2) aluksen siirtämisestä ankkurointipaikalle tai takaisin laituriin; sekä
- 3) nopeusrajoituksista vesialueella tai väylällä.

Liikenne- ja viestintäviraston 1 momentin mukaiset päätökset voivat koskea kaikkea liikennettä tai vain osaa liikenteestä ottaen huomioon päätöksen taustalla olevan perusteen.

Liikenne- ja viestintäviraston on tiedotettava päätöksestään välittömästi VTS-palveluntarjoajalle, jotta se voi tehdä tarvittavat toimenpiteet päätöksen täytäntöön panemiseksi. VTS-palveluntarjoajan on tiedotettava toimenpiteistä välittömästi VTS-alueella oleville tai sinne matkalla oleville aluksille sekä asianomaiselle satamanpitäjälle.

VTS-palveluntarjoaja voi tehdä omasta aloitteestaan 1 momentissa tarkoitettujen päätösten toimintakäsikirjassa olevien Liikenne- ja viestintäviraston ennalta hyväksymien ohjeiden perusteella poikkeavien sää-, jää- tai vedenkorkeusolosuhteiden vuoksi, VTS-alueella olevan erikoiskuljetuksen taikka meripelastustapahtuman tai muun liikennettä rajoittavan tai vaarantavan seikan taikka terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi enintään yhden vuorokauden ajaksi. VTS-palveluntarjoajan on välittömästi ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle ja Rajavartiolaitokselle päätöksestään. Liikenne- ja viestintäviraston on tehtävä päätös toimenpiteen keskeyttämisestä tai jatkamisesta ilman aiheetonta viivytyksiä.

17 a §

Kielto-oikeus

Liikenne- ja viestintävirastolla on Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan nojalla annettujen päätösten, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla annettujen asetusten, eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämiseksi annetun lain (659/1967) nojalla annetun asetuksen tai varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) nojalla tehdyn jäädyttämissäätöksen tai viranomaisen päättämän aluksen kulkua koskevan rajoitteen toimeenpanemiseksi taikka terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi oikeus kieltää alusta:

- 1) saapumasta VTS-alueelle tai poistumasta VTS-alueelta;
- 2) tulemasta satamaan tai ankkuroimasta;
- 3) lähtemästä satamasta tai ankkuripaikalta;
- 4) jäämästä VTS-alueelle, satamaan tai ankkuripaikalle.

Liikenne- ja viestintäviraston on välittömästi ilmoitettava VTS-palveluntarjoajalle 1 momentissa tarkoitetusta kiellostosta tai rajoituksesta. VTS-palveluntarjoajan tulee antaa Liikenne- ja viestintäviraston antamat päätökset alukselle tiedoksi. VTS-palveluntarjoajan tulee ilmoittaa alukselle siihen kohdistuvista toimista mahdollisimman pian saatuaan tiedon Liikenne- ja viestintävirastolta, kuitenkin viimeistään silloin, kun alus tekee ilmoituksen aikomuksestaan saapua VTS-alueelle tai poistua VTS-alueelta, ilmoituksen tulostaan satamaan tai aikeistaan ankkuroida tai ilmoituksen lähdöstään satamasta tai ankkuripaikalta.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun kiellon tehostamiseksi Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus antaa luotsaus- tai jäänmurtopalveluja tuottavaan yritykseen kohdistuvia päätöksiä.

Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus päättää aluksen siirtämisestä, jos se ei noudata 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua kieltoa tai siirtämiseen on muu aluksesta johtuva meriliikennettä, ympäristöä tai turvallisuutta vaarantava syy taikka toinen viranomainen pyytää siirtämistä. Siirtämisestä aiheutuvista kustannuksista vastaa aluksen omistaja tai laivanisäntä.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuista toimenpiteistä on tiedotettava tarpeen mukaan välittömästi 24 §:ssä mainituille virka-apuviranomaisille sekä ulkoministeriölle.

22 §

Aluksen päällikön vastuu ja ilmoitusvelvollisuus

Päällikkö vastaa aluksen ohjailusta aluksen osallistuessa alusliikennepalveluun.

Jos aluksen päällikkö aluksen turvallisuuteen liittyvästä pakottavasta syystä ei pysty osallistumaan alusliikennepalveluun 21 §:ssä säädetyllä tavalla tai ei pysty noudattamaan alusliikenteen tilapäiseksi ohjaamiseksi 17 §:n nojalla annettuja päätöksiä, hänen on ilmoitettava tästä välittömästi VTS-palveluntarjoajalle sekä annettava asiasta Liikenne- ja viestintävirastolle erillinen kirjallinen selvitys.

Aluksen päällikön on ilmoitettava 17 §:n mukaisista alusta koskevista oleellisista toimenpiteistä laivanisännälle.

VTS-palveluntarjoajan on ilmoitettava välittömästi saamastaan 2 momentissa säädetyistä ilmoituksesta Liikenne- ja viestintävirastolle.

29 §

Rangaistussäännökset

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo 8 §:ssä tarkoitettussa perustamispäätöksessä vahvistettua määräystä taikka 17 §:n 1 tai 3 momentin nojalla annettua päätöstä tai 17 a §:n nojalla annettua kieltoa, 21 §:n 1 momentin säännöksiä taikka laiminlyö 22, 22 a–22 e tai 23 §:ssä säädetyt ilmoitusvelvollisuuden, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *alusliikennepalvelurikkomuksesta* sakkoon.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____ .

2.

Laki

ilmailulain 11 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ilmailulain (864/2014) 11 §, sellaisena kuin se on laissa (534/2020) seuraavasti:

11 §

Ilmatilan käytön kieltäminen ja rajoittaminen

Valtioneuvoston asetuksella voidaan rajoittaa ilmailua tai kieltää se valtion johtamisen, maanpuolustuksen, rajavaltion, pelastustehtävien tai varautumisen kannalta tärkeiden kohteiden ja alueiden yläpuolella taikka ympäristön suojelemisen kannalta valtakunnallisesti tärkeiden alueiden yläpuolella. Liikenne- ja viestintävirasto voi lentoturvallisuuden, turvallisuustutkimuksen, maanpuolustuksen, aluevalvonnan, rajaturvallisuuden, poliisitoiminnan, pelastustehtävien, terveysturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömästä syystä rajoittaa taikka kieltää ilmailun tietyllä alueella enintään neljän viikon ajaksi. Liikenne- ja viestintävirasto voi myös rajoittaa ilmailua tai kieltää ilmailun tätä pidemmäksi ajaksi silloin, kun rajoitus on välttämätön ihmisten hengen ja terveyden turvallisuutta rajoittavan tai vaarantavan seikan vuoksi. Liikenne- ja viestintäviraston on varattava asianomaisille viranomaisille tilaisuus tulla kuulluksi ennen rajoitusta tai kieltä koskevan päätöksen tekemistä.

Liikenne- ja viestintävirasto voi erityisestä syystä myöntää luvan ilmailutoimintaan ilmailulta rajoitetulla tai kielletyllä alueella kuultuaan niiden tahojen edustajia, joiden suojaamiseksi alue on perustettu. Liikenne- ja viestintäviraston on ilmoitettava asiasta hallintolain (434/2003) 62 §:ssä tarkoitetulla yleistiedoksiannolla kyseisen alueen kiinteistön omistajille ja haltijoille. Jos ilmailulta rajoitettu tai kielletty alue on perustettu Puolustusvoimien tarpeisiin, ilmailu on sallittu kyseisellä alueella vain Puolustusvoimien luvalla tai Puolustusvoimien asettamilla erityisehdoilla. Jos alue on perustettu myös rajavaltion tarpeisiin, Puolustusvoimien on kuultava Rajavartiolaitosta ennen luvan myöntämistä tai erityisehtojen asettamista ja annettava lupa ja erityisehdot Rajavartiolaitokselle tiedoksi. Jos ilmailulta rajoitettu tai kielletty alue on perustettu jonkin kohteen tai alueen suojaamiseksi, on sen lukuun tapahtuva ilmailu kuitenkin sallittu kyseisellä alueella.

Ilmatilan hallintayksikön on tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla rajoitettava tai kiellettävä ilmailu tietyllä alueella:

1) pelastus-, poliisi- tai sotilasviranomaisen, Rajavartiolaitoksen, Tullin, lento- tai meripelastuskeskuksen, Säteilyturvakeskuksen, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen, turvallisuustutkimusviranomaisen taikka ilmailuviranomaisen esityksestä enintään seitsemän vuorokauden ajaksi, jos se on välttämätöntä lentoturvallisuuden, turvallisuustutkimuksen, maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden, poliisitoiminnan, pelastustehtävien, terveysturvallisuuden taikka yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi;

2) omasta aloitteestaan enintään yhden vuorokauden ajaksi, jos tähän on poikkeuksellinen ja erityisen painava lentoturvallisuuteen tai maanpuolustukseen liittyvä syy.

Ilmatilan hallintayksikön on viipymättä ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle kiellosta tai rajoituksesta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

3.

Laki

liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään liikenteen palveluista annettuun lakiin (320/2017) uusi 126 a seuraavasti:

II OSA

LIIKENNEMARKKINAT

12 luku

Luvanvarainen lentotoiminta

126 a §

Liikenneoikeuksien käytön rajoittaminen terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi

Liikenne- ja viestintävirasto voi tässä pykälässä tarkoitetusta syystä enintään 14 päivän ajaksi kieltää, rajoittaa tai asettaa ehtoja lentoliikenteen harjoittamiselle reiteillä, joiden lähtö- tai saapumisaika on Suomessa.

Kielto, rajoitus tai ehto voidaan asettaa vain, jos se on ennakoimattomista ja väistämättömistä olosuhteista johtuen tarpeen tartuntatautilaissa (1227/2016) tarkoitetun poikkeuksellisen epidemian leviämisen rajoittamiseksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen toimien on oltava suhteellisuus- ja avoimuusperiaatteiden mukaisia ja perustuttava puolueettomiin ja syrjimättömiin perusteisiin. Toimista päätettäessä on huomioitava, mitä lentoliikenneasetuksessa säädetään ja soveltuvissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään. Ennen toimista päättämistä asianomaisille viranomaisille on varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

Jos tarve 1 momentissa tarkoitetuille toimille jatkuu 14 päivän kuluttua, päätöksen toimista tekee valtioneuvosto.

Liikenne- ja viestintäviraston on huolehdittava 1 momentissa tarkoitettujen toimien osalta yhteydenpidosta Euroopan unionin komission, muiden valtioiden ja näiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa ottaen huomioon, mitä lentoliikenneasetuksessa säädetään ja soveltuvissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . .

4.

Laki

luotsauslain 21 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään luotsauslain (940/2003) 21 §:ään, sellaisena kuin se on laissa (986/2018), uusi 5 momentti seuraavasti:

21 §

Tarkemmat määräykset, luettelot ja poikkeukset

Poiketen siitä, mitä 12 §:n 1 momentin 5 kohdassa ja 14 §:n 3 momentin 3 kohdassa säädetään, Liikenne- ja viestintävirasto voi terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi tai yhteiskunnan poikkeuksellisen tilanteen vuoksi antaa tarkempia määräyksiä, joilla voidaan poiketa koeluotsausvaatimuksesta myönnettäessä uusia luotsin ohjauskirjoja tai linjaluotsinkirjoja, ja joilla voidaan pidentää voimassaolevien 12 §:n 2 momentissa tarkoitettujen luotsin ohjauskirjojen, 14 §:n 5 momentissa tarkoitettujen linjaluotsinkirjojen ja 16 §:n 5 momentin nojalla myönnettyjen erivapauksien voimassaoloaikaa. Liikenne- ja viestintäviraston määräyksellä myönnettävä poikkeusmahdollisuus ja voimassaoloajan pidennys saavat olla voimassa vain niin kauan, kuin on välttämätöntä, kuitenkin kerrallaan enintään kuusi kuukautta määräyksenantopäivämäärästä

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

5.

Laki

vesiliikennelain 19 ja 100 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vesiliikennelain (782/2019) 19 ja 100 §, seuraavasti:

19 §

Vesikulkuneuvon matkan estäminen tai keskeyttäminen

Vesiliikennettä valvova henkilö saa estää tai keskeyttää vesikulkuneuvon matkan tai vesikulkuneuvolla kulkemisen, jos vesikulkuneuvo ei täytä 107 tai 108 §:n vaatimuksia tai 107 §:n 3 momentin tai 108 §:n 4 momentin nojalla annettuja määräyksiä tai jos matkan jatkamiseen liittyy ilmeinen onnettomuuden vaara, yleisen järjestyksen häiriintyminen tai ympäristöhaitan uhka tai jos liikenne on väliaikaisesti keskeytetty tai rajoitettu 100 §:n johdosta tai yleisen kulkuväylän tarpeellisten rakennustöiden, kilpailujen tai muun vastaavan syyn johdosta tai vesialueella on voimassa Liikenne- ja viestintäviraston päätös alueellisesta tai vesikulkuneuvotyyppejä koskevasta kiellosta tai rajoituksesta. Vesikulkuneuvon päällikkö on tällöin velvollinen pysäyttämään vesikulkuneuvon.

Jos vesikulkuneuvon matka estetään tai keskeytetään, vastaa hinattavasta, ankkuroidusta tai rantaan taikka laituriin jätetystä vesikulkuneuvosta sen päällikkö.

Kanavaliikenteen käyttöpalvelujen tarjoamiseen osallistuva henkilö saa tehdä toimialueellaan omasta aloitteestaan kiireellisessä tapauksessa 1 momentissa tarkoitetun päätöksen enintään yhden vuorokauden ajaksi. Päätöksestä on välittömästi ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle, jonka on tehtävä päätös toimenpiteen keskeyttämisestä tai jatkamisesta ilman aiheetonta viivytystä.

100 §

Vesialueen väliaikainen sulkeminen

Liikenne- ja viestintävirasto voi onnettomuuden tai muun vastaavan syyn johdosta päättää, että vesiliikenne keskeytetään tai sitä rajoitetaan väliaikaisesti vesialueella. Asiasta on tiedotettava asianmukaisesti vesillä liikkujille.

Liikenne- ja viestintävirasto voi päättää, että vesiliikenne on keskeytettävä tai sitä rajoitettava vesialueella, jos tämä on välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden turvaamiseksi tai yhteiskunnan poikkeuksellisen tilanteen johdosta.

Liikenne- ja viestintäviraston päätökset voivat koskea kaikkea liikennettä tai vain osaa liikenteestä ottaen huomioon päätöksen taustalla olevan perusteen.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____.

Helsingissä päivänä kuuta 20

Pääministeri

Sanna Marin

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka

1.

Laki

alusliikennepalvelulain 17 ja 17 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan alusliikennepalvelulain (623/2005) 17, 17 a, 22 ja 29 §, sellaisena kuin niistä 17, 17 a ja 22 § ovat laissa 947/2018 ja 29 § laissa 576/2018, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

17 §

17 §

Alusliikenteen tilapäinen ohjaaminen erityistilanteissa

*Alusliikenteen **väliaikainen** ohjaaminen erityistilanteissa*

Liikenne- ja viestintävirasto voi poikkeavien sää-, jää- tai vedenkorkeusolosuhteiden vuoksi tai VTS-alueella olevan erikoiskuljetuksen taikka meripelastustapahtuman tai muun liikennettä rajoittavan tai vaarantavan seikan vuoksi *määrätä*:

Liikenne- ja viestintävirasto voi poikkeavien sää-, jää- tai vedenkorkeusolosuhteiden vuoksi tai VTS-alueella olevan erikoiskuljetuksen taikka meripelastustapahtuman tai muun liikennettä rajoittavan tai vaarantavan seikan, *taikka terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi päättää*:

1) vesialueen, väylän tai väylän osan *suljetavaksi tai avattavaksi*;

2) *aluksia* ankkurointipaikalle tai takaisin laituriin; sekä

3) *nopeusrajoituksia* vesialueella tai välillä.

(uusi)

Liikenne- ja viestintäviraston on tiedotettava päätöksestään välittömästi VTS-palveluntarjoajalle, jotta se voi tehdä tarvittavat toimenpiteet päätöksen täytäntöön panemiseksi. VTS-palveluntarjoajan on tiedotettava toimenpiteistä välittömästi VTS-alueella oleville tai sinne matkalla oleville aluksille sekä asianomaiselle satamanpitäjälle.

1) vesialueen, väylän tai väylän osan *sulkeamisesta tai avaamisesta*;

2) *aluksen siirtämisestä* ankkurointipaikalle tai takaisin laituriin; sekä

3) *nopeusrajoituksista* vesialueella tai välillä.

Liikenne- ja viestintäviraston 1 momentin mukaiset päätökset voivat koskea kaikkea liikennettä tai vain osaa liikenteestä ottaen huomioon päätöksen taustalla olevan perusteen.

Liikenne- ja viestintäviraston on tiedotettava päätöksestään välittömästi VTS-palveluntarjoajalle, jotta se voi tehdä tarvittavat toimenpiteet päätöksen täytäntöön panemiseksi. VTS-palveluntarjoajan on tiedotettava toimenpiteistä välittömästi VTS-alueella oleville tai sinne matkalla oleville aluksille sekä asianomaiselle satamanpitäjälle.

VTS-palveluntarjoaja voi tehdä omasta aloitteestaan 1 momentissa tarkoitettun päätöksen toimintakäsikirjassa olevien Liikenne- ja viestintäviraston ennalta hyväksymien ohjeiden perusteella poikkeavien sää-, jää- tai vedenkorkeusolosuhteiden vuoksi, VTS-alueella olevan erikoiskuljetuksen taikka meripe- lastustapahtuman tai muun liikennettä rajoit- tavan tai vaarantavan seikan vuoksi enintään yhden vuorokauden ajaksi. VTS-palveluntar- joajan on välittömästi ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle ja Rajavartiolaitokselle päätöksestään. Liikenne- ja viestintäviraston on tehtävä päätös toimenpiteen keskeyttämi- sestä tai jatkamisesta ilman aiheutonta viivy- tystä.

VTS-palveluntarjoaja voi tehdä omasta aloitteestaan 1 momentissa tarkoitettun pää- töksen toimintakäsikirjassa olevien Liikenne- ja viestintäviraston ennalta hyväksymien oh- jeiden perusteella poikkeavien sää-, jää- tai vedenkorkeusolosuhteiden vuoksi, VTS-alu- eella olevan erikoiskuljetuksen taikka meripe- lastustapahtuman tai muun liikennettä rajoit- tavan tai vaarantavan seikan vuoksi *taikka terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi* enintään yhden vuorokauden ajaksi. VTS-palveluntar- joajan on välittömästi ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle ja Rajavartiolaitokselle päätöksestään. Liikenne- ja viestintäviraston on tehtävä päätös toimenpiteen keskeyttämi- sestä tai jatkamisesta ilman aiheutonta viivy- tystä.

17 a §

17 a §

*Kielto-oikeus**Kielto-oikeus*

Liikenne- ja viestintävirastolla on Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan nojalla annettujen päätösten, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla annettujen asetusten, eräiden Suo- melle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämiseksi annetun lain (659/1967) nojalla annetun asetuksen tai varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) nojalla tehdyn jäädyttämisspäätök- sen taikka viranomaisen *määräämän* aluksen kulkua koskevan rajoitteen toimeenpane- miseksi oikeus kieltää:

- 1) *alusta* saapumasta VTS-alueelle tai pois- tumasta VTS-alueelta;
- 2) tulemasta satamaan tai ankkuroimasta;
- 3) lähtemästä satamasta tai ankkuripaikalta;
- 4) jäämästä VTS-alueelle, satamaan tai an- kuripaikalle. Liikenne- ja viestintäviraston on välittömästi ilmoitettava VTS-palveluntar- joajalle 1 momentissa tarkoitettusta kiellosta tai rajoituksesta. VTS-palveluntarjoajan tulee antaa Liikenne- ja viestintäviraston antamat

Liikenne- ja viestintävirastolla on Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan nojalla annettujen päätösten, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla annettujen asetusten, eräiden Suo- melle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämiseksi annetun lain (659/1967) nojalla annetun asetuksen tai varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) nojalla tehdyn jäädyttämisspäätök- sen tai viranomaisen *päättämän* aluksen kul- kua koskevan rajoitteen toimeenpanemiseksi *taikka terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi* oikeus kieltää *alusta*:

- 1) saapumasta VTS-alueelle tai poistumasta VTS-alueelta;
- 2) tulemasta satamaan tai ankkuroimasta;
- 3) lähtemästä satamasta tai ankkuripaikalta;
- 4) jäämästä VTS-alueelle, satamaan tai an- kuripaikalle.

Liikenne- ja viestintäviraston on välittö- mästi ilmoitettava VTS-palveluntarjoajalle 1 momentissa tarkoitettusta kiellosta tai rajoituk-

määräykset alukselle tiedoksi. VTS-palveluntarjoajan tulee ilmoittaa alukselle siihen kohdistuvista toimista mahdollisimman pian saatuaan tiedon Liikenne- ja viestintävirastolta, kuitenkin viimeistään silloin, kun alus tekee ilmoituksen aikomuksestaan saapua VTS-alueelle tai poistua VTS-alueelta, ilmoituksen tulostaan satamaan tai aikeistaan ankkuroida tai ilmoituksen lähdöstään satamasta tai ankkuripaikalta.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun kiellon tehostamiseksi Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus antaa luotsaus- tai jäänmurtopalveluja *tuottavalle yritykselle määräyksiä*.

Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus *määrätä alus siirrettäväksi*, jos se ei noudata 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua kieltoa tai siirtämiseen on muu aluksesta johtuva meriliikennettä, ympäristöä tai turvallisuutta vaarantava syy taikka toinen viranomainen pyytää siirtämistä. Siirtämisestä aiheutuvista kustannuksista vastaa aluksen omistaja tai laivanisäntä.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuista toimenpiteistä on tiedotettava tarpeen mukaan välittömästi 24 §:ssä mainituille virka-apuviranomaisille sekä ulkoministeriölle.

22 §

Aluksen päällikön vastuu ja ilmoitusvelvollisuus

Päällikkö vastaa aluksen ohjailusta aluksen osallistuessa alusliikennepalveluun.

Jos aluksen päällikkö aluksen turvallisuuden liittyvästä pakottavasta syystä ei pysty osallistumaan alusliikennepalveluun 21 §:ssä säädettyllä tavalla tai ei pysty noudattamaan alusliikenteen tilapäiseksi ohjaamiseksi 17 §:n nojalla annettuja *määräyksiä*, hänen on ilmoitettava tästä välittömästi VTS-palveluntarjoajalle sekä annettava asiasta Liikenne- ja viestintävirastolle erillinen kirjallinen selvitys.

VTS-palveluntarjoajan tulee antaa Liikenne- ja viestintäviraston antamat päätökset alukselle tiedoksi. VTS-palveluntarjoajan tulee ilmoittaa alukselle siihen kohdistuvista toimista mahdollisimman pian saatuaan tiedon Liikenne- ja viestintävirastolta, kuitenkin viimeistään silloin, kun alus tekee ilmoituksen aikomuksestaan saapua VTS-alueelle tai poistua VTS-alueelta, ilmoituksen tulostaan satamaan tai aikeistaan ankkuroida tai ilmoituksen lähdöstään satamasta tai ankkuripaikalta.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun kiellon tehostamiseksi Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus antaa luotsaus- tai jäänmurtopalveluja *tuottavaan yritykseen kohdistuvia päätöksiä*.

Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus *päätää aluksen siirtämisestä*, jos se ei noudata 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua kieltoa tai siirtämiseen on muu aluksesta johtuva meriliikennettä, ympäristöä tai turvallisuutta vaarantava syy taikka toinen viranomainen pyytää siirtämistä. Siirtämisestä aiheutuvista kustannuksista vastaa aluksen omistaja tai laivanisäntä.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuista toimenpiteistä on tiedotettava tarpeen mukaan välittömästi 24 §:ssä mainituille virka-apuviranomaisille sekä ulkoministeriölle.

22 §

Aluksen päällikön vastuu ja ilmoitusvelvollisuus

Päällikkö vastaa aluksen ohjailusta aluksen osallistuessa alusliikennepalveluun.

Jos aluksen päällikkö aluksen turvallisuuden liittyvästä pakottavasta syystä ei pysty osallistumaan alusliikennepalveluun 21 §:ssä säädettyllä tavalla tai ei pysty noudattamaan alusliikenteen tilapäiseksi ohjaamiseksi 17 §:n nojalla annettuja *päätöksiä*, hänen on ilmoitettava tästä välittömästi VTS-palveluntarjoajalle sekä annettava asiasta Liikenne- ja viestintävirastolle erillinen kirjallinen selvitys.

Voimassa oleva laki

Aluksen päällikön on ilmoitettava 17 §:n mukaisista alusta koskevista oleellisista toimenpiteistä laivanisännälle.

VTS-palveluntarjoajan on ilmoitettava välittömästi saamastaan 2 momentissa säädetystä ilmoituksesta Liikenne- ja viestintävirastolle.

29 §

Rangaistussäännökset

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikoo 8 §:ssä tarkoitettussa perustamispäätöksessä vahvistettua määräystä taikka 17 §:n 1 tai 3 momentin nojalla annettua *määräystä* tai 17 a §:n nojalla annettua kieltoa, 21 §:n 1 momentin säännöksiä taikka laiminlyö 22, 22 a–22 e tai 23 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *alusliikennepalvelurikkomuksesta* sakkoon.

Ehdotus

Aluksen päällikön on ilmoitettava 17 §:n mukaisista alusta koskevista oleellisista toimenpiteistä laivanisännälle.

VTS-palveluntarjoajan on ilmoitettava välittömästi saamastaan 2 momentissa säädetystä ilmoituksesta Liikenne- ja viestintävirastolle.

29 §

Rangaistussäännökset

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikoo 8 §:ssä tarkoitettussa perustamispäätöksessä vahvistettua määräystä taikka 17 §:n 1 tai 3 momentin nojalla annettua *päätöstä* tai 17 a §:n nojalla annettua kieltoa, 21 §:n 1 momentin säännöksiä taikka laiminlyö 22, 22 a–22 e tai 23 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *alusliikennepalvelurikkomuksesta* sakkoon.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

ilmailulain 11 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ilmailulain (864/2014) 11 §, sellaisena kuin se on laissa (534/2020), seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

11 §

11 §

Ilmatilan käytön kieltäminen ja rajoittaminen

Ilmatilan käytön kieltäminen ja rajoittaminen

Valtioneuvoston asetuksella voidaan rajoittaa ilmailua tai kieltää se valtion johtamisen, maanpuolustuksen, rajavalvonnan, pelastustehtävien tai varautumisen kannalta tärkeiden kohteiden ja alueiden yläpuolella taikka ympäristön suojelemisen kannalta valtakunnallisesti tärkeiden alueiden yläpuolella. Liikenne- ja viestintävirasto voi lentoturvallisuuden, turvallisuustutkinnan, maanpuolustuksen, aluevalvonnan, rajaturvallisuuden, poliisitoiminnan, pelastustehtävien tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömästä syystä rajoittaa taikka kieltää ilmailun tietyllä alueella enintään neljän viikon ajaksi.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan rajoittaa ilmailua tai kieltää se valtion johtamisen, maanpuolustuksen, rajavalvonnan, pelastustehtävien tai varautumisen kannalta tärkeiden kohteiden ja alueiden yläpuolella taikka ympäristön suojelemisen kannalta valtakunnallisesti tärkeiden alueiden yläpuolella. Liikenne- ja viestintävirasto voi lentoturvallisuuden, turvallisuustutkinnan, maanpuolustuksen, aluevalvonnan, rajaturvallisuuden, poliisitoiminnan, pelastustehtävien, *terveysturvallisuuden* tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömästä syystä rajoittaa taikka kieltää ilmailun tietyllä alueella enintään neljän viikon ajaksi. *Liikenne- ja viestintävirasto voi myös rajoittaa ilmailua tai kieltää ilmailun tätä pidemmäksi ajaksi silloin, kun rajoitus on välttämätön ihmisten hengen ja terveyden turvallisuutta rajoittavan tai vaarantavan seikan vuoksi. Liikenne- ja viestintäviraston on varattava asianomaisille viranomaisille tilaisuus tulla kuulluksi ennen rajoitusta tai kieltoa koskevan päätöksen tekemistä.*

Liikenne- ja viestintävirasto voi erityisestä syystä myöntää luvan ilmailutoimintaan ilmailulta rajoitetulla tai kielletyllä alueella kuultuaan niiden tahojen edustajia, joiden suojaamiseksi alue on perustettu. Liikenne- ja viestintäviraston on ilmoitettava asiasta hallintolain (434/2003) 62 §:ssä tarkoitetulla yleistiedoksiannolla kyseisen alueen kiinteistön omistajille ja haltijoille. Jos ilmailulta rajoitettu tai kielletty alue on perustettu Puolus-

Liikenne- ja viestintävirasto voi erityisestä syystä myöntää luvan ilmailutoimintaan ilmailulta rajoitetulla tai kielletyllä alueella kuultuaan niiden tahojen edustajia, joiden suojaamiseksi alue on perustettu. Liikenne- ja viestintäviraston on ilmoitettava asiasta hallintolain (434/2003) 62 §:ssä tarkoitetulla yleistiedoksiannolla kyseisen alueen kiinteistön omistajille ja haltijoille. Jos ilmailulta rajoitettu tai kielletty alue on perustettu Puolus-

tusvoimien tarpeisiin, ilmailu on sallittu kyseisellä alueella vain Puolustusvoimien luvalla tai Puolustusvoimien asettamilla erityisehdoilla. Jos alue on perustettu myös rajavaltannon tarpeisiin, Puolustusvoimien on kuuluttava Rajavartiolaitosta ennen luvan myöntämistä tai erityisehtojen asettamista ja annettava lupa ja erityisehdot Rajavartiolaitokselle tiedoksi. Jos ilmailulta rajoitettu tai kielletty alue on perustettu jonkin kohteen tai alueen suojaamiseksi, on sen lukuun tapahtuva ilmailu kuitenkin sallittu kyseisellä alueella.

Ilmatilan hallintayksikön on tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla rajoitettava tai kiellettävä ilmailu tietyllä alueella:

1) pelastus-, poliisi- tai sotilasviranomaisen, Rajavartiolaitoksen, Tullin, lento- tai meripelastuskeskuksen, Säteilyturvakeskuksen, turvallisuustutkintaviranomaisen taikka ilmailuviranomaisen esityksestä enintään seitsemän vuorokauden ajaksi, jos se on välttämätöntä lentoturvallisuuden, turvallisuustutkinnan, maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden, poliisitoiminnan, pelastustehtävien taikka yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi;

2) omasta aloitteestaan enintään yhden vuorokauden ajaksi, jos tähän on poikkeuksellinen ja erityisen painava lentoturvallisuuteen tai maanpuolustukseen liittyvä syy.

Ilmatilan hallintayksikön on viipymättä ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle kiellosta tai rajoituksesta.

tusvoimien tarpeisiin, ilmailu on sallittu kyseisellä alueella vain Puolustusvoimien luvalla tai Puolustusvoimien asettamilla erityisehdoilla. Jos alue on perustettu myös rajavaltannon tarpeisiin, Puolustusvoimien on kuuluttava Rajavartiolaitosta ennen luvan myöntämistä tai erityisehtojen asettamista ja annettava lupa ja erityisehdot Rajavartiolaitokselle tiedoksi. Jos ilmailulta rajoitettu tai kielletty alue on perustettu jonkin kohteen tai alueen suojaamiseksi, on sen lukuun tapahtuva ilmailu kuitenkin sallittu kyseisellä alueella.

Ilmatilan hallintayksikön on tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla rajoitettava tai kiellettävä ilmailu tietyllä alueella:

1) pelastus-, poliisi- tai sotilasviranomaisen, Rajavartiolaitoksen, Tullin, lento- tai meripelastuskeskuksen, Säteilyturvakeskuksen, *Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen*, turvallisuustutkintaviranomaisen taikka ilmailuviranomaisen esityksestä enintään seitsemän vuorokauden ajaksi, jos se on välttämätöntä lentoturvallisuuden, turvallisuustutkinnan, maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden, poliisitoiminnan, pelastustehtävien, *terveysturvallisuuden* taikka yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi;

2) omasta aloitteestaan enintään yhden vuorokauden ajaksi, jos tähän on poikkeuksellinen ja erityisen painava lentoturvallisuuteen tai maanpuolustukseen liittyvä syy.

Ilmatilan hallintayksikön on viipymättä ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle kiellosta tai rajoituksesta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään liikenteen palveluista annettuun lakiin (320/2017) uusi 126 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

(uusi)

126 a §

Liikenneoikeuksien käytön rajoittaminen terveydenvarmuuden ylläpitämiseksi

Liikenne- ja viestintävirasto voi tässä pykälässä tarkoitettua syytä enintään 14 päivän ajaksi kieltää, rajoittaa tai asettaa ehtoja lentoliikenteen harjoittamiselle reiteillä, joiden lähtö- tai saapumispaikka on Suomessa.

Kielto, rajoitus tai ehto voidaan asettaa vain, jos se on ennakoimattomista ja väistämättömistä olosuhteista johtuen tarpeen tartuntatautilaissa (1227/2016) tarkoitettujen poikkeuksellisen epidemian leviämisen rajoittamiseksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen toimien on oltava suhteellisuus- ja avoimuusperiaatteiden mukaisia ja perustuttava puolueettomiin ja syrjimättömiin perusteisiin. Toimista päätettäessä on huomioitava, mitä lentoliikenneasetuksessa säädetään ja soveltuviinsa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään. Ennen toimista päättämistä asianomaisille viranomaisille on varattava tilaisuus tulla kuuluksi.

Jos tarve 1 momentissa tarkoitetuille toimille jatkuu 14 päivän kuluttua, päätöksen toimista tekee valtioneuvosto.

Liikenne- ja viestintäviraston on huolehdittava 1 momentissa tarkoitettujen toimien osalta yhteydenpidosta Euroopan unionin komission, muiden valtioiden ja näiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa ottaen huomioon, mitä lentoliikenneasetuksessa säädetään ja soveltuviinsa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

4.

Laki

luotsauslain 21 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään luotsauslain (940/2003) 21 §:ään, sellaisena kuin se on laissa (986/2018), uusi 5 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

21 §

21 §

Tarkemmat määräykset, luettelot ja poikkeukset

Tarkemmat määräykset, luettelot ja poikkeukset

(uusi)

Poiketen siitä, mitä 12 §:n 1 momentin 5 kohdassa ja 14 §:n 3 momentin 3 kohdassa säädetään, Liikenne- ja viestintävirasto voi terveysturvallisuuden ylläpitämiseksi tai yhteiskunnan poikkeuksellisen tilanteen vuoksi antaa tarkempia määräyksiä, joilla voidaan poiketa koeluotsausvaatimuksesta myönnettäessä uusia luotsin ohjauskirjoja tai linjaluotsinkirjoja, ja joilla voidaan pidentää voimassaolevien 12 §:n 2 momentissa tarkoitettujen luotsin ohjauskirjojen, 14 §:n 5 momentissa tarkoitettujen linjaluotsinkirjojen ja 16 §:n 5 momentin nojalla myönnettyjen erivapauksien voimassaoloaikaa. Liikenne- ja viestintäviraston määräyksellä myönnettävä poikkeusmahdollisuus ja voimassaoloajan pidentäminen saavat olla voimassa vain niin kauan, kuin on välttämätöntä, kuitenkin kerrallaan enintään kuusi kuukautta määräyksenantopäivämäärästä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

5.

Laki

vesiliikennelain 19 ja 100 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vesiliikennelain (782/2019) 19 ja 100 §, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

19 §

19 §

Vesikulkuneuvon matkan estäminen tai keskeyttäminen

Vesikulkuneuvon matkan estäminen tai keskeyttäminen

Vesiliikennettä valvova henkilö saa estää tai keskeyttää vesikulkuneuvon matkan tai vesikulkuneuvolla kulkemisen, jos vesikulkuneuvo ei täytä 107 tai 108 §:n vaatimuksia tai 107 §:n 3 momentin tai 108 §:n 4 momentin nojalla annettuja määräyksiä tai jos matkan jatkamiseen liittyy ilmeinen onnettomuuden vaara, yleisen järjestyksen häiriintyminen tai ympäristöhaitan uhka tai jos liikenne on väliaikaisesti keskeytetty tai rajoitettu yleisen kulkuväylän tarpeellisten rakennustöiden, kilpailujen tai muun vastaavan syyn johdosta tai vesialueella on voimassa Liikenne- ja viestintäviraston päätös alueellisesta tai vesikulkuneuvotyyppejä koskevasta kiellosta tai rajoituksesta. Vesikulkuneuvon päällikkö on tällöin velvollinen pysäyttämään vesikulkuneuvon.

Jos vesikulkuneuvon matka estetään tai keskeytetään, vastaa hinattavasta, ankkuroidusta tai rantaan taikka laituriin jätetystä vesikulkuneuvosta sen päällikkö.

Kanavaliikenteen käyttöpalvelujen tarjoamiseen osallistuva henkilö saa tehdä toimialueellaan omasta aloitteestaan kiireellisessä tapauksessa 1 momentissa tarkoitetun päätöksen enintään yhden vuorokauden ajaksi. Päätöksestä on välittömästi ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle, jonka on tehtävä päätös toimenpiteen keskeyttämisestä tai jatkamisesta ilman aiheetonta viivytystä.

Vesiliikennettä valvova henkilö saa estää tai keskeyttää vesikulkuneuvon matkan tai vesikulkuneuvolla kulkemisen, jos vesikulkuneuvo ei täytä 107 tai 108 §:n vaatimuksia tai 107 §:n 3 momentin tai 108 §:n 4 momentin nojalla annettuja määräyksiä tai jos matkan jatkamiseen liittyy ilmeinen onnettomuuden vaara, yleisen järjestyksen häiriintyminen tai ympäristöhaitan uhka tai jos liikenne on väliaikaisesti keskeytetty tai rajoitettu *100 §:n johdosta* tai yleisen kulkuväylän tarpeellisten rakennustöiden, kilpailujen tai muun vastaavan syyn johdosta tai vesialueella on voimassa Liikenne- ja viestintäviraston päätös alueellisesta tai vesikulkuneuvotyyppejä koskevasta kiellosta tai rajoituksesta. Vesikulkuneuvon päällikkö on tällöin velvollinen pysäyttämään vesikulkuneuvon.

Jos vesikulkuneuvon matka estetään tai keskeytetään, vastaa hinattavasta, ankkuroidusta tai rantaan taikka laituriin jätetystä vesikulkuneuvosta sen päällikkö.

Kanavaliikenteen käyttöpalvelujen tarjoamiseen osallistuva henkilö saa tehdä toimialueellaan omasta aloitteestaan kiireellisessä tapauksessa 1 momentissa tarkoitetun päätöksen enintään yhden vuorokauden ajaksi. Päätöksestä on välittömästi ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle, jonka on tehtävä päätös toimenpiteen keskeyttämisestä tai jatkamisesta ilman aiheetonta viivytystä.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

100 §

100 §

Vesialueen tilapäinen sulkeminen

*Vesialueen **väliaikainen** sulkeminen*

Liikenne- ja viestintävirasto voi onnettomuuden tai muun vastaavan syyn johdosta *määrätä*, että vesiliikenne keskeytetään tai sitä rajoitetaan väliaikaisesti vesialueella. Asiasta on tiedotettava asianmukaisesti vesillä liikkujille.

Liikenne- ja viestintävirasto voi onnettomuuden tai muun vastaavan syyn johdosta *päätää*, että vesiliikenne keskeytetään tai sitä rajoitetaan väliaikaisesti vesialueella. Asiasta on tiedotettava asianmukaisesti vesillä liikkujille.

(uusi)

Liikenne- ja viestintävirasto voi päätää, että vesiliikenne on keskeytettävä tai sitä rajoitettava vesialueella, jos tämä on välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden turvaamiseksi tai yhteiskunnan poikkeuksellisen tilanteen johdosta.

(uusi)

Liikenne- ja viestintäviraston päätökset voivat koskea kaikkea liikennettä tai vain osaa liikenteestä ottaen huomioon päätöksen taustalla olevan perusteen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .