

Luonnos 22.3.2022

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

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Hallituksen esityksellä muutettaisiin liikenteen palveluista annettua lakia.

Lakiin lisättäisiin säännökset pakotelainsäädännön täytäntöönpanosta liikenteen osalta. Ehdotetuilla muutoksilla annettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolle toimivaltuudet liikennettä ja kuljetuksia koskevien pakotteiden täytäntöönpanossa, jotta virasto voisi välittömästi ryhtyä toimenpiteisiin YK:n turvallisuusneuvoston ja EU:n neuvoston asettamien pakotteiden perusteella. Ehdotettujen muutosten tavoitteena olisi tehostaa YK:n ja EU:n neuvoston asettamien pakotteiden toteuttamista liikenteen osalta.

Lakiehdotuksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi peruuttaa tai rajoittaa voimassa olevia lupia taikka tehdä päätöksen liikenteen tai kuljetuksen keskeyttämisestä tai rajoittamisesta. Lisäksi virasto voisi myöntää pakotesäädöksen mukaisia tai siinä tarkoitettuja poikkeuslupia sekä huolehtia myös muista vastaavista täytäntöönpanotoimista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 1.7.2022.

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	3
1 Asian tausta ja valmistelu .....	3
1.1 Tausta .....	3
1.2 Valmistelu .....	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Voimassa olevia säädöksiä pakotteiden täytäntöönpanosta .....	5
2.2 Liikennettä koskevia pakotepäätöksiä vuosina 2021 - 2022 .....	8
2.3 Liikenteen viranomaistehtävien hoitaminen Suomessa .....	10
3 Tavoitteet .....	12
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	12
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	12
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	13
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	14
6 Lausuntopalaute .....	14
7 Säännöskohtaiset perustelut .....	15
8 Voimaantulo .....	16
9 Toimeenpano ja seuranta .....	16
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	16
<b>10.1 PERUSTUSLAKIA KOSKEVAT HUOMIOT.....</b>	<b>16</b>
<b>10.2 ESITYKSEN SUHDE AHVENANMAA ITSEHALLINTOLAKIIN.....</b>	<b>21</b>
<a href="#">Laki</a> liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta.....	23

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

#### 1.1 Tausta

##### *Yhdistyneiden kansakuntien pakotteista*<sup>1</sup>

YK:n peruskirjan (SopS 1/1956) 24 artiklan mukaan YK:n turvallisuusneuvoston keskeinen tehtävä on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen. Turvallisuusneuvostolla on tätä varten käytössään laaja keinovalikoima, joista yhä keskeisemmäksi ovat muodostuneet peruskirjan VII luvun 41 artiklassa tarkoitetut toimenpiteet eli pakotteet. Artiklan mukaan turvallisuusneuvosto voi päättää, mihin sellaisiin toimenpiteisiin, jotka eivät sisällä asevoiman käyttöä, on ryhdyttävä sen päätösten tehostamiseksi, ja se saattaa antaa Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenille kehotuksen soveltaa näitä toimenpiteitä. Toimenpiteisiin saattaa sisältyä taloudellisten suhteiden sekä rautatie-, meri-, ilma-, posti-, lentäminen-, radio- ja muiden yhteyksien täydellinen tai osittainen keskeyttäminen sekä diplomaattisten suhteiden katkaiseminen.

Turvallisuusneuvoston VII luvun nojalla antamat päätöslauselmat, myös pakotteita asettavat päätöslauselmat, sitovat oikeudellisesti kaikkia YK:n jäsenvaltioita. Turvallisuusneuvoston määräämien pakotteiden keinovalikoimaan kuuluvat muun muassa vienti- ja tuontirajoitukset, finanssipakotteet ja matkustusrajoitukset. Kokonaisvaltaisista kauppasaarroista on luovuttu käytännössä kokonaan. Nimettyihin henkilöihin ja yhteisöihin tai rajattuihin talouden sektoreihin kohdistuvien pakotteiden on katsottu tehokkaammin vaikuttavan pakotteilla vastustettavasta politiikasta tai toiminnasta vastuussa oleviin samalla, kun siviiliväestöön kohdistuvat kielteiset vaikutukset jäävät kokonaisvaltaista saartoa vähäisemmiksi.

##### *Euroopan unionin rajoittavista toimenpiteistä*<sup>2</sup>

Euroopan unionin jäsenmaat ovat katsoneet parhaaksi muun muassa pakotteiden yhdenmukaisen täytäntöönpanon edistämiseksi, että YK:n määräämät pakotteet pannaan Euroopan unionissa täytäntöön yhteisesti neuvoston päätöksillä ja neuvoston asetuksilla. Kaikki voimassaolevat YK:n turvallisuusneuvoston määräämät pakotteet on pantu täytäntöön EU:n päätöksin ja asetuksin. Myös EU:n niin sanotuista autonomisista rajoittavista toimenpiteistä, eli pakotteista, jotka eivät perustu turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin, säädetään Euroopan unionin neuvoston, jäljempänä *EU:n neuvosto*, päätöksin ja asetuksin.

EU:n neuvoston asetukset ovat kaikissa jäsenvaltioissa sellaisenaan sovellettavaa oikeutta ja sitovat näiden maiden viranomaisia ja yksityisiä toimijoita. Jäsenvaltiolla on lisäksi velvollisuus panna kansallisin

---

<sup>1</sup> Ks. tarkemmin HE 288/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

<sup>2</sup> Ks. tarkemmin HE 288/2014 vp, sivut 4-6.

toimin täytäntöön sellaiset pakotteet, joista säädetään vain neuvoston päätöksissä. Tällaisia ovat erityisesti puolustustarvikkeiden vientiä koskevat rajoitukset sekä maahantuloa ja kauttakulkua koskevat rajoitukset.

EU:n toimivalta pakotepolitiikassa perustuu Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan mukaan ”*Neuvosto tekee päätökset, joissa määritellään unionin lähestymistapa tiettyyn maantieteelliseen tai aihekohtaiseen kysymykseen. Jäsenvaltiot varmistavat, että niiden kansallinen politiikka on unionin kantojen mukaista.*”

Lisäksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklassa määrätään:

*”1. Jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä on päätetty kokonaan tai osittain keskeyttää talous- ja rahoitussuhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä, neuvosto hyväksyy tarvittavat toimenpiteet määräenemmistöllä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ja komission yhteisestä ehdotuksesta. Neuvosto ilmoittaa asiasta Euroopan parlamentille.*

*2. Jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä niin säädetään, neuvosto voi toteuttaa 1 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä.*

*3. Tässä artiklassa tarkoitettu säädökset sisältävät tarvittavat säännökset oikeusturvasta.”*

EU:lla on edellä mainittujen perustamissopimusten artiklojen nojalla toimivalta paitsi säätää EU:n alueella YK:n turvallisuusneuvoston määräämien pakotteiden toimeenpanosta, myös toimivalta säätää itsenäisistä, YK:n pakotteista riippumattomista rajoittavista toimenpiteistä osana yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP). Rajoittavien toimenpiteiden tarkoituksena voi olla mikä hyvänsä artiklan 21 (Yleiset määräykset Unionin ulkoisesta toiminnasta) mukaisista YUTP:n tavoitteista.

EU on turvautunut autonomisiin pakotteisiin osana ulkopolitiikkaansa erityisesti tilanteissa, joissa YK:n turvallisuusneuvosto ei ole päässyt yhteisymmärrykseen pakotteiden käyttöönotosta. Vaikka EU:n neuvoston asetukset ovat myös Suomessa sellaisenaan sovellettavaa oikeutta, edellyttävät asetukset kuitenkin myös kansallista lainsäädäntöä. Kansallisesti on säädettävä erityisesti asetusten säännösten rikkomisesta aiheutuvista rangaistuksista ja niiden täytäntöönpanosta, toimivaltaisista viranomaisista sekä asevientikieltojen ja maahantulo- ja kauttakulkurajoitusten täytäntöönpanosta.

#### *Euroopan unionin liikennettä koskevat pakotteet*

EU:n neuvoston päätöksillä voidaan ottaa käyttöön erilaisia rajoituksia liikennöintiin pakotteiden kohdevaltion ja EU:n välillä. Useimmin käyttöön on otettu rajoituksia lentoliikenteeseen. Kyseeseen voi tulla kokonaisvaltainen kieltä lentää tietyn valtion alueella (kuten YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman perusteella otettiin käyttöön Libyan tapauksessa) tai esimerkiksi kieltä sallia tietyn valtion yritysten liikennöimien rahtikoneiden laskeutuminen EU:n jäsenmaiden alueen lentokentillä (kuten Syyrian osalta on päätetty).

EU:n neuvosto voi päättää myös muista tarkoituksenmukaiseksi katsomistaan liikennöinti- ja kuljetusrajoituksista kansainvälisten sopimusten sallimissa puitteissa. Säännöksillä voidaan kieltää esimerkiksi tietyn yrityksen suorassa tai epäsuorassa hallinnassa olevien alusten lastaaminen ja purkamisen.

Kuljetukseen osallistuvilta tahoilta voidaan edellyttää, että nämä toimittavat tulliviranomaisille saapumista ja poistumista koskevat ennakkotiedot pakotemaiden kanssa käytävästä kaupasta ja ilmoittavat erikseen, ovatko kaupan kohteena olevat tavarat pakotteiden tai rajoitusten alaisia.

Myös aluksille ja ilma-aluksille suunnatut tekniset, täydennys- tai huoltopalvelut voidaan kieltää esimerkiksi silloin, jos palvelutarjoajalla on perusteltua syytä epäillä, että alusten lasti on säädösten vastainen tai jos alusten tai ilma-alusten omistajiin tai käyttäjiin kohdistuu pakotteita.

EU:n neuvosto on viimeksi kesäkuussa 2021 ja helmikuussa 2022 asettanut pakotteita, jotka liittyivät lentoliikenteeseen. Pakotteet on asetettu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan nojalla annetuilla päätöksillä sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan mukaisina asetuksina (jäljempänä *EU:n pakotesäädökset*). Pakotteiden täytäntöönpanossa tarvitaan kansallisten viranomaisten toimia kuten valvontaa, voimassa olevien lupien peruutuksia tai rajoituksia taikka poikkeuslupien myöntämistä.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Liikenne- ja viestintävirastolle on voimassa olevissa liikenteen alan säädöksissä annettu yksityiskohtaisesti liikenteen lupa- ja valvontatehtäviä. Moniin pakotteiden edellyttämiin viranomaistehtäviin on sen vuoksi löydettävissä toimeksianto jo voimassa olevassa lainsäädännössä. Pakotteilla luodaan kuitenkin myös uusia poikkeuslupia, valvontatehtäviä tai tuodaan uusia perusteita voimassa olevien lupien rajoittamiselle tai peruuttamiselle taikka toiminnan keskeyttämiselle. Olisi tärkeää, että viranomaisen pakotteiden täytäntöönpanon edellyttämälle toiminnalle löytyy laista selkeä peruste ja toimivalta.

## **1.2 Valmistelu**

Hallituksen esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. Valmistelussa on kiinteästi ollut mukana Liikenne- ja viestintävirasto.

## **2 Nykytila ja sen arviointi**

### **2.1 Voimassa olevia säädöksiä pakotteiden täytäntöönpanosta**

Perustuslain (731/1999) 1 §:n 3 momentin mukaan ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi”. Kansainvälisten pakotteiden merkitys osana kansainvälisen yhteisön toimia rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi on jatkuvasti lisääntynyt.

Pakotteiden täytäntöönpanosta on säädetty erikseen eräissä kansallisissa laeissa. Keskeisin kansallinen säädös on laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien

velvoitusten täyttämistä (659/1967; jäljempänä *pakotelaki*). Pakotelaissa säädetään yleisellä tasolla menettelyistä pakotteiden täytäntöönpanossa. Lain 2 a §:n 1 momentin mukaan EU:n pakotesäädösten täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Lain 2 b §:n 4 momentin mukaan pakotteisiin liittyvistä kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle osoitettavista tehtävistä vastaa Suomessa ulkoministeriö, jos ne eivät kuulu muun viranomaisen toimialaan. Pakotelain muutosten yhteydessä vuonna 2014 täydennettiin eri viranomaisten tehtäviä pakotteiden täytäntöönpanossa. Muutoksia koskeneen hallituksen esityksen (HE 288/2014 vp) liitelakeina annettiin alla mainitut täydentävät säännökset eri viranomaisille osoitetuista, pakotteiden täytäntöönpanoon liittyvistä tehtävistä.

*Alusliikennepalvelulain* (623/2005) 17 a §:n mukaan 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 täyttämistä annetun lain (659/1967) nojalla annetun asetuksen tai varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) nojalla tehdyn jäädyttämisspäätöksen taikka viranomaisen määräämän aluksen kulkua koskevan rajoitteen toimeenpanemiseksi oikeus kieltää:

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

*Finanssivalvontalain* (878/2008) 71 §:n 1 momentin 11 d kohdan mukaan Finanssivalvonnalla on sallassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa tietoja Suomen tai ETA-valtion viranomaiselle, jonka tehtävänä on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla annetun asetuksen, eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain (659/1967) tai varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) mukaan osallistua luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön varojen jäädyttämiseen, siinä laajuudessa kuin se on tarpeen jäädyttämiseen liittyvien tehtävien täyttämiseksi.

*Tullilain* (304/2016) 29 §:n mukaan Tullilla on oikeus 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 täyttämistä annetun lain (659/1967) nojalla annetun asetuksen tai varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) nojalla tehdyn jäädyttämisspäätöksen toimeenpanemiseksi estää tavaran tuonti Suomeen ja vienti Suomesta.

*Rajavartiolain* (578/2005) 24 a §:n mukaan Rajavartiolaitos valvoo 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 täyttämisestä annetun lain (659/1967) nojalla annetun asetuksen tai varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) nojalla tehdyn jäädyttämispäätöksen toimeenpanemista Suomeen saapuvien tai Suomesta lähtevien alusten osalta.

Edelleen rajavartiolain 34 b §:n perusteella Rajavartiolaitoksella on 24 a §:ssä tarkoitettua tehtävää hoitaessaan oikeus estää ulkomaisen aluksen pääsy Suomen sisäisille aluevesille. Samoin perustein rajavartiolaitos voi estää suomalaisesta satamasta lähteneen ulkomaisen aluksen poistumisen Suomen aluevesiltä sekä Suomen lipun alla purjehtivan aluksen poistumisen Suomen aluevesiltä tai talousvyöhykkeeltä.

*Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (503/2008) 37 §:n* muutoksella annettiin Keskusrikospoliisissa toimivalle Rahanpesun selvittelykeskukselle oikeus saada, käyttää ja luovuttaa tietoa ulkoministeriölle ja ulosottoviranomaisille pakotelain mukaisten tehtävien hoitamiseksi.

*Rikoslain (39/1889) 46 luvun 1 §:n 9 kohdan* mukaan joka rikkoo tai yrittää rikkoa Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvissa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla talous- ja rahoitussuhteiden keskeyttämisestä kolmannen maan kanssa tai rajoitettavien toimenpiteiden kohdistamisesta luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin annetuissa asetuksissa säädettyä tai mainittujen säädösten nojalla annettua säännöstelymääräystä, on tuomittava säännöstelyrikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

*Ulkomaalaislain (301/2004) 36 §:n 1 momentin* mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää.

Lisäksi voimassa olevassa lainsäädännössä on säännöksiä, joita voidaan sanamuotonsa puolesta soveltaa pakotteiden täytäntöönpanoon, vaikka niitä ei ole erikseen niiden täytäntöönpanoa varten säädetty. Kun edellä mainittua vuonna 2014 annettua pakotelain muutoksia käsittelevää hallituksen esitystä valmisteltiin, tehtiin myös esitys ilmailulain kokonaisuudistuksesta (HE 79/2014). Tuolloin ilmailulakiin sisällytettiin ilma-aluksen lähdön estämistä koskeva säännös (laki 864/2014; 166 §), jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi kieltää lennon ja estää ilma-aluksen lähdön, 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. Säännös ei sisällä vastaavia täsmällisiä viittauksia Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla annettuihin asetuksiin tai pakotelakiin kuin mitä edellä 2.1 kohdassa kuvatuissa laeissa on. Ilmailulain 166 §:ssä säädetään lennon kieltämisestä, ja se muistuttaa siltä osin alusliikennepalvelulain säännöstä. Kummassakaan

säännöksessä ei ole viittauksia pakotteisiin liittyviin ylimääräisiin lupa- tai poikkeuslupatehtäviin, joiden voitaisiin näin katsoa lähtökohtaisesti kuuluvan ulkoministeriölle.

Vuosina 2020 - 2021 covid-19-epidemian aikana on Liikenne- ja viestintäviraston liikennöintiä rajoittavien päätösten perusteena käytetty yleistä ilmatilan käytön kieltämistä ja rajoittamista koskevia ilmailulain 11 §:n säännöksiä.

Nämä säännökset osoittavat, että tarkemman sääntelyn tarve pakotteiden varalta on tunnistettu, mutta säännösten kattavuus on pakotteiden laajentuessa osoittautunut liian kapeaksi ja kohdentunut vain tiettyihin toimintoihin ja hallinnonaloihin.

## **2.2 Liikennettä koskevia pakotepäätöksiä vuosina 2021 - 2022**

### ***Valko-Venäjään kohdistuvat pakotteet***

Toukokuussa 2021 Valko-Venäjän lennonjohto kehotti Valko-Venäjän ilmatilan yli lentänyttä Ryanairin lentoa välittömästi laskeutumaan Kiovaan pommiuhkan johdosta. Välilaskun yhteydessä Valko-Venäjän viranomaiset estivät lennolla mukana ollutta Valko-Venäjän opposition edustajaa ja hänen seuralaistaan palaamasta lentokoneeseen. Välikohtaus johti vahvoin reaktioihin ympäri maailmaa, ja sen seurauksena EU:n neuvosto asetti lentoliikenteeseenkin kohdistuneita pakotteita.

Valko-Venäjän tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä annetun päätöksen 2012/642/YUTP muuttamisesta annetussa neuvoston päätöksessä (YUTP) 2021/908 asetetaan lentokiello. Samassa yhteydessä annettiin myös neuvoston asetus (EU) 2021/907 Valko-Venäjää koskevista rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen (EY) N:o 765/2006 muuttamisesta.

Asetuksen 8 b ja 8c artikla kuuluvat seuraavasti:

#### *8 b artikla*

- 1. Kielletään valkovenäläisten lentoliikenteen harjoittajien, myös yhteisiä reittitunnuksia tai kiintiövaraustajärjestelyjä käyttävän markkinoivan lentoliikenteen harjoittajan ominaisuudessa toimivien, liikennöimien ilma-alusten laskeutuminen, lentoonlähtö tai ylilento unionin alueella.*
- 2. Edellä olevaa 1 kohtaa ei sovelleta, jos kyseessä on pakkolasku tai ylilento hätätilanteessa.*

#### *8 c artikla*

- 1. Poiketen siitä, mitä 8 b artiklassa säädetään, liitteessä II luetellut jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat antaa luvan ilma-aluksen laskeutumiseen, lentoonlähtöön tai ylilento unionin alueella, jos kyseiset toimivaltaiset viranomaiset ovat todenneet, että tällainen laskeutuminen, lentoonlähtö tai ylilento on tarpeen humanitaarisista syistä tai muuta tämän asetuksen tavoitteiden mukaista tarkoitusta varten.*
- 2. Asianomaisen jäsenvaltion tai asianomaisten jäsenvaltioiden on ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle kaikista 1 kohdan nojalla myönnettyistä luvista.*



### *Venäjään federaatioon kohdistuvat pakotteet*

Venäjän hyökättyä Ukrainaan 24.2.2022 EU:n neuvosto asetti useita pakotteita, jotka koskettavat myös liikennettä. EU:n neuvoston 25.2.2022 asettamat pakotteet koskevat merenkulun ja ilmailun aluksia, tuotteita ja -teknologia sekä niihin kohdistuvia palveluita. Nämä pakotteet sisältyvät neuvoston päätökseen (YUTP) 2022/327 rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta annetun päätöksen 2014/512/YUTP muuttamisesta sekä asetukseen (EU) 2022/328 rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta annetun asetuksen (EU) N:o 833/2014 muuttamisesta.

Asetuksen 3 c kohdassa käsitellään esimerkiksi ilmailutuotteita ja -teknologiaa seuraavasti:

#### *3 c artikla*

*1. Kielletään liitteessä XI lueteltujen, unionista tai mistä tahansa muualta peräisin olevien, ilmailu- tai avaruusteollisuuden käyttöön soveltuvien tuotteiden ja teknologian myynti, toimitus, siirto ja vienti suoraan tai välillisesti Venäjällä oleville luonnollisille tai oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille tai käytettäväksi Venäjällä*

---

*3. Kielletään seuraavien toimintojen tai minkä tahansa niiden yhdistelmän tarjoaminen: ilma-aluksen tai komponentin perushuolto, korjaus, tarkastus, vaihto, muutostyö tai vian korjaus, lukuun ottamatta lentoa edeltävää tarkastusta, kun ne liittyvät liitteessä XI lueteltuihin tuotteisiin ja teknologiaan, suoraan tai välillisesti Venäjällä oleville luonnollisille tai oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille tai käytettäväksi Venäjällä.*

*4. Kielletään*

*a) edellä 1 kohdassa tarkoitettuihin tuotteisiin ja teknologiaan sekä kyseisten tuotteiden ja kyseisen teknologian toimitukseen, valmistamiseen, huoltoon ja käyttöön liittyvän teknisen avun, välityspalvelujen tai muiden palvelujen antaminen suoraan tai välillisesti Venäjällä oleville luonnollisille tai oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille tai käytettäväksi Venäjällä;*

*b) edellä 1 kohdassa tarkoitettuihin tuotteisiin ja teknologiaan liittyvän rahoituksen tai rahoitusavun antaminen kyseisten tuotteiden ja kyseisen teknologian myyntiin, toimitukseen, siirtoon tai vientiin tai niihin liittyvän teknisen avun, välityspalvelujen tai muiden palvelujen antaminen suoraan tai välillisesti Venäjällä oleville luonnollisille tai oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille tai käytettäväksi Venäjällä.*

EU:n neuvosto teki 28.2.2022 päätöksen (YUTP) 2022/335 rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta annetun päätöksen 2014/512/YUTP muuttamisesta. Päätöksessä edellytetään, että jäsenmaat ryhtyvät toimenpiteisiin kieltääkseen venäläisten lentoliikenteen harjoittajien liikennöimien ilma-alusten, Venäjällä rekisteröityjen ilma-alusten ja muualla kuin Venäjällä rekisteröityjen ilma-alusten, jotka ovat venäläisten määräysvallassa, laskeutuminen unionin alueelle, lähteminen sieltä sekä lentäminen unionin alueen yli. Samassa yhteydessä neuvosto antoi suoraan sovellettavan asetuksen (EU) 2022/334, jolla muun muassa sisällytetään asetukseen (EU) N:o 833/2014 uusi 3 d artikla:

### 3 d artikla

1. *Kielletään venäläisten lentoliikenteen harjoittajien liikennöimiä ilma-aluksia, mukaan lukien yhteisiä reittitunnuksia tai kiintiövarausjärjestelyjä käyttävät markkinoivan lentoliikenteen harjoittajat, sekä Venäjällä rekisteröityjä ilma-aluksia ja muualla kuin Venäjällä rekisteröityjä ilma-aluksia, jotka ovat venäläisten luonnollisten henkilöiden, oikeushenkilöiden, yhteisöjen tai elinten omistuksessa tai vuokraamia tai muulla tavoin määräysvallassa, laskeutumasta unionin alueelle, lähtemästä sieltä tai lentämästä sen yli.*
2. *Edellä olevaa 1 kohtaa ei sovelleta, jos kyseessä on pakkolasku tai ylilento hätätilanteessa.*
3. *Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa säädetään, toimivaltaiset viranomaiset voivat antaa luvan ilma-aluksen laskeutumiseen, lentoonläähtöön tai ylilentoon unionin alueella, jos kyseiset toimivaltaiset viranomaiset ovat todenneet, että laskeutuminen, lentoonlähtö tai ylilento on tarpeen humanitaarisista syistä tai muuta tämän asetuksen tavoitteiden mukaista tarkoitusta varten.*
4. *Asianomaisen jäsenvaltion tai asianomaisten jäsenvaltioiden on ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle 3 kohdan nojalla myönnetystä luvasta kahden viikon kuluessa sen myöntämisestä.*

Venäjän ja Valko-Venäjän pakotteet eroavat sisällöllisesti toisistaan siten, että Valko-Venäjään liittyvät pakotteet koskevat vain valkovenäläisiä lentoliikenteen harjoittajia (eli *lento-yhtiöitä*), kun taas Venäjä-pakotteet koskevat myös yksityisilmailua ja ilmailua venäläisomistuksessa tai Venäjällä rekisteröidyillä ilma-aluksilla, sekä ilma-aluksia, niihin liittyviä tuotteita ja niihin kohdistuvia palveluita (esimerkiksi ilma-aluksen huolto). Valko-Venäjän ja Venäjän tilanne eroavat toisistaan myös oikeudellisen viitekehksen osalta, sillä Suomella on lentoliikennesopimus Venäjän kanssa.

EU-keskusteluissa on ollut esillä myös Venäjä-pakotteiden kohdistaminen muihin liikennemuotoihin, esimerkiksi merenkulku, satamat ja rautatieliikenne. Euroopan parlamentti on 1.3.2022 hyväksynyt päätöslauselman P9\_TA(2022)0052, jossa se ehdottaa, että satamat suljettaisiin Venäjän lipun alla purjehtivilta aluksilta, sekä aluksilta, joiden edellinen tai seuraava määräsatama olisi Venäjän federaatiossa. Poikkeuksena olisivat humanitääriset kuljetukset.

Ukrainan tasavalta on lähettänyt 6.3.2022 laajalla jakelulla merenkulkuviranomaisille nootin, jossa se pyytää kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) jäsenvaltioita kieltämään Venäjän lipun alla purjehtivien alusten pääsyn satamiinsa. Ukraina esittää, että tämä kieltäminen koskisi myös kokonaan tai osin venäläisomistuksessa olevia varustamoita ja niiden aluksia, jotka on rekisteröity toiseen maahan. Ukraina pyytää muita maita kieltämään myös rekisterissään olevien alusten kulun Venäjän federaation satamiin, koska terrorismiuhasta johtuva turvallisuusriski on suuri.

Tässä vaiheessa pakotteita ei kohdistu rautatieliikenteeseen eikä tieliikenteeseen.

### 2.3 Liikenteen viranomaistehtävien hoitaminen Suomessa

Liikenne- ja viestintävirasto toimii Suomessa lupa- ja valvontaviranomaisena sekä rekisteriviranomaisena kaikissa liikennemuodoissa. Viraston tehtävistä säädetään useissa eri laeissa, kuten:

- liikenteen palveluista annetussa laissa (320/2017),

- ilmailulaissa (864/2014),
- aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä annetussa laissa (1686/2009)
- alusliikennepalvelulaissa (623/2005)
- vesiliikennelaissa (782/2019)
- merilaissa (674/1994)
- raideliikennelaissa (1302/2018)
- ajokorttilaissa (386/2011)
- ajoneuvolaissa (82/2021)
- lukuisissa liikenteen alan EU-asetuksissa, joiden osalta Liikenne- ja viestintävirasto on nimetty toimivaltaiseksi kansalliseksi viranomaiseksi.

Päasesikunnalla ja puolustusministeriöllä on aluevalvontalaissa (755/2000) sotilasajoneuvoihin sekä valtionaluksiin, valtionilma-aluksiin, sotilasaluksiin sekä sotilasilma-aluksiin liittyviä tehtäviä. Sotilasilmailun viranomaisyksikölle on määritetty ilmailulaissa eräitä sotilasilmailuun liittyviä tehtäviä.

Kun liikenteen pakotteet kohdistuvat luvanvaraiseen toimintaan tai rekistereissä oleviin liikennevälineisiin, on Liikenne- ja viestintäviraston käytännössä joka tapauksessa osallistuttava pakotteiden täytäntöönpanoon, koska se on liikenteen lupa- ja rekisteriviranomainen Suomessa. Pakotteilla voidaan asettaa liikenteen toimijoille tai liikennevälineiden omistajille tai käyttäjille sellaisia rajoituksia tai ehtoja, joista ei ole kansallisesti muutoin säädetty.

Pakotteet voivat myös kohdistua sellaiseen toimintaan, jossa ei ole lupavaatimuksia. Valko-Venäjän ja Venäjän pakotteiden osalta tämä koskee erityisesti [kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen](#) eli nk. Chicagon yleissopimuksen (SopS 11/1949) 5 artiklan mukaisia lentoja, joihin sopimuksen mukaan ei tarvita lupaa. Mainittu artikla kuuluu seuraavasti: *Jokainen sopimusvaltio sitoutuu siihen, että toisten sopimusvaltioiden ilma-alukset, jotka eivät ole kansainvälisessä aikataulunmukaisessa liikenteessä, saavat noudattaen tämän sopimuksen ehtoja lentää sen alueelle tai ilman välilaskua lentää sen alueen yli ja tehdä laskuja ilman kaupallista tarkoitusta hankkimatta siihen etukäteen lupaa ehdolla, että ylilennetyllä valtiolla on oikeus vaatia niitä laskemaan.*

Lisäksi kansainvälisten yksityislentojen osalta ei ole Suomessa säädetty lupamenettelystä, koska valtaosa maailman valtioista on mukana kauttakulusta kansainvälisessä lentoliikenteessä tehdyssä sopimuksessa (SopS5/1957, kauttakulkusopimus), joka vapauttaa yksityislennot luvista.

Liikenteen lainsäädännössä pakotteista on toistaiseksi nimenomaisesti säädetty vain alusliikennepalvelulain 17 a §:ssä. Lisäksi ilmailulain 166 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi kieltää yksittäisen ilma-aluksen lennon tai estää ilma-aluksen lähdön, 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. Kun tämä säännös annettiin, pakotelain muutosta koskeva hallituksen esitys oli vasta valmisteilla, eikä se näin ollen sisällä vastaavia täsmällisiä viittauksia Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla annettuihin asetuksiin tai pakotelakiin kuin

mitä edellä 2.1 kohdassa kuvatuissa laeissa on, vaan säännös kirjoitettiin yleiseen muotoon.<sup>3</sup> Säännöksissä säädetään kielloista, mutta ei mainita esimerkiksi pakotteisiin liittyviä ylimääräisiä lupa- tai poikkeuslupatehtäviä.

Edellä mainitun perusteella voidaan todeta, että liikenteen palveluista annettu laki on luonteva sijoituspaikka sellaiselle säännökselle, jota voidaan soveltaa eri liikennemuotoja koskeviin pakotteisiin. Lain soveltamisalaan kuuluvat liikenteen palvelut hyvinkin laajasti. Liikenteen palvelun käsitettä ei ole määritelty tarkkaan, vaan se määrittyy lakiin sisältyvien säännösten kautta. Lain II osassa käsitellään liikenteen markkinoita keskittyen erityisesti kuljetustoimintaan, lain III osassa käsitellään liikenteen ohjausta ja hallintapalveluita, lain IV osassa käsitellään palveluja laajemminkin, lain V osassa käsitellään viranomaistehtäviä ja valvontaa ja lain IV osassa käsitellään liikenteen tietovarantoja. Laissa säädetystä liikumispalveluista annettavia olennaisia tietoja koskevat vaatimukset on kohdistettu kuljetuspalveluihin, asemiin, satamiin ja muihin terminaaleihin, liikennevälineiden vuokrauspalveluihin ja kuljetusvälineiden yhteiskäyttöpalveluihin, yleisiin kaupallisiin pysäköintipalveluihin ja kaupallisiin välityspalveluihin. Liikenneasioiden rekisteriin kirjataan ja sisällytetään kuljetuspalvelun tarjoajat ja liikenneverkkoihin liittyvien toimilupien haltijat. Viranomaisluvussa nimetään Euroopan unionin matkustajanoikeusasetuksissa tarkoitettut kansalliset viranomaiset, jotka valvovat niin liikenteenharjoittajia kuin asemien ja terminaalien pitäjiä.

### **3 Tavoitteet**

Esityksessä ehdotetaan tarkempia viranomaisvaltuuksia liikennettä koskevan pakotelainsäädännön täytäntöönpanon varmistamiseksi. Ehdotettujen muutosten tavoitteena on tehostaa YK:n turvallisuusneuvoston ja EU:n neuvoston asettamien pakotteiden toteuttamista liikenteen osalta ja antaa Liikenne- ja viestintävirastolle toimivaltuudet liikennettä koskevien pakotteiden täytäntöönpanossa, jotta virasto voisi välittömästi ryhtyä toimenpiteisiin pakotteiden perusteella.

### **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

#### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

Esitetään, että liikenteen palveluista annettuun lakiin lisättäisiin uusi 180 a §, joka liittyisi kansainvälisten sitoumusten perusteella annettujen ja EU:n neuvoston asettamien pakotteiden täytäntöönpanoon.

Pykälässä säädettäisiin liikenteen osalta Liikenne- ja viestintävirastolle pakotesäädöksistä seuraavista viranomaistehtävistä, jotka lueteltaisiin pykälän 2 momentissa. Näitä olisivat pakotesäädösten ja niiden nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonta, mahdollisten poikkeuslupien myöntäminen, voimassa olevien lupien peruuttaminen tai rajoittaminen ja muut vastaavat täytäntöönpanotoimet.

Pykälässä asetettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolle velvoite myös tiedottaa toimenpiteistään tarpeen mukaan välittömästi ulkoministeriölle, poliisille, Tullille ja Rajavartiolaitokselle.

---

<sup>3</sup> Ks. hallituksen esitys eduskunnalle ilmailulaiksi ja laiksi meripelastuslain 14 §:n muuttamisesta (HE 79/2014 vp) s. 101.

## 4.2 Pääasialliset vaikutukset

### *Taloudelliset vaikutukset ja viranomaisvaikutukset*

Pakotteista päätetään usein hyvin nopealla varoitusajalla, ja niihin olisi kyettävä reagoimaan nopeasti. Esityksellä tavoitellaan sitä, että Liikenne- ja viestintävirastolla olisi liikennettä ja kuljetuksia koskevien pakotteiden täytäntöönpanossa edellytykset ryhtyä toimenpiteisiin välittömästi ja mahdollisimman alhaisin kustannuksin.

Ehdotetut toimenpiteet mahdollistavat pakotesäädöksiä koskevien päätösten tekemisen pitkälti olemassa olevien rakenteiden ja voimavarojen puitteissa ja muutosehdotukset tehostavat pakotteiden täytäntöönpanoa. Toimenpiteet hillitsevät ylimääräisten viranomaiskustannusten syntymistä.

Pakotehtävistä voi aiheutua Liikenne- ja viestintävirastolle henkilöstövaikutuksia ja tehtävät voivat edellyttää muutoksia tai muita toimenpiteitä viraston tietojärjestelmiin, rekistereihin, ohjeistuksiin tai viestintään. Näistä voi aiheutua viraston toimintamenoihin vaikuttavia lisäkustannuksia joko viraston oman työn tai täytäntöönpanoon liittyvien palveluhankintojen lisäveloitusten kautta. Liikenne- ja viestintäviraston toimivallan täsmentämisestä aiheutuvien mahdollisten kustannuslisäysten määrää ei voida etukäteen tarkasti arvioida, koska pakotteiden sisältö ja niiden edellyttämät toimenpiteet ovat vaikeasti ennustettavia. Esimerkiksi Valko-Venäjää koskevista kesäkuussa 2021 asetettujen pakotteet edellyttivät käytännössä huomattavasti vähemmän täytäntöönpanotoimia kuin helmikuussa 2022 asetetut Venäjä-pakotteet. Tätä hallituksen esitystä valmisteltaessa Venäjä-pakotteet työllistävät merkittävässä määrin useampaa viraston asiantuntijaa, mutta nähtäväksi jää, kuinka pitkäaikaisia pakotteista muodostuu ja missä määrin esimerkiksi poikkeuslupien ja neuvonnan määrä laskee ajan kuluessa.

Jos pakotetehtävistä aiheutuvat lisäkustannukset olisivat vähäistä suurempia, ne pyrittäisiin tarvittaessa huomioimaan kyseisen vuoden lisätalousarviossa.

Kokonaisuudessaan esitetyillä muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä kustannusvaikutuksia valtion talouteen.

### *Yhteiskunnalliset vaikutukset*

Esitetyt muutokset tehostavat pakotteiden toteuttamista liikenteen alalla sekä YK:n turvallisuusneuvoston ja EU:n neuvoston asettamien pakotteiden kansallista täytäntöönpanoa.

Pakotteiden nopea täytäntöönpano tukee pakotteiden vaikuttavuutta ja tavoitteiden toteutumista. Pakotteiden kohteille, pakotteiden vaikutuspiirissä tavalla tai toisella oleville ryhmille ja koko yhteiskunnalle nopea täytäntöönpano vähentää epätietoisuutta toimintaympäristön pelisäännöistä.

## 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Hallitus esityksen valmistelu käynnistyi Venäjä-pakotteiden täytäntöönpanotoimien arvioinnin yhteydessä helmikuun 2022 lopulla, kun havaittiin täsmennystarpeita viranomaisten toimivaltuuksissa. Pakotelain mukaan ulkoministeriö vastaa kansalliselle täytäntöönpanoviranomaiselle kuuluvista tehtävistä, jos ne eivät kuulu muun viranomaisen toimialaan. Venäjä-pakotteiden soveltamisesta ja pakotteisiin liittyvistä poikkeusluvista tuli toimijoilta kyselyjä Liikenne- ja viestintävirastoon.

Ulkoministeriö esitteli Venäjä-pakotteiden täytäntöönpanosta pakotelain 2 a §:n mukaisen valtioneuvoston asetuksen (144/2022)<sup>4</sup>, joka valmisteltiin kiireessä ministeriöiden välisenä yhteistyönä. Pakotelain 2 a §:n valtuuden ei kuitenkaan voida katsoa parhaalla mahdollisella tavalla soveltuvan lentokieltojen täytäntöönpanosäännösten antamiseen.

Tämän viranomaisten toimivaltuuksiin liittyvän ratkaisumallin haittapuoli on se, että pakotteiden täytäntöönpanosta voidaan joutua säättämään joka kerta erikseen, mikä kuormittaa valmistelua muutoinkin herkässä poliittisessa tilanteessa. Täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten henkilöstöresursseja joudutaan myös käyttämään konkreettisen täytäntöönpanotoimien suunnittelun lisäksi viranomaisen toimivallasta säättämisen tukena. Lisäksi perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaisesti viranomaisen toimivaltuuksista säädetään vakiintuneesti laissa.

Johtopäätöksenä Valko-Venäjä ja Venäjää koskevista pakotteista ja niiden katteesta päätettiin ryhtyä valmistelemaan hallituksen esitystä, jossa liikennettä koskevista toimivaltuuksista pakotteiden täytäntöönpanossa säädettäisiin erilliset säännökset.

Koska tällä hallituksen esityksellä täydennetään vuonna 2014 annettuja säädöksiä (HE 288/2014 vp) ja koska kyseessä on kansallisia menettelytapoja koskeva sääntely, ei ole pidetty tarpeellisena selvittää uudelleen kansainvälistä käytäntöä, joka on kattavasti esitetty edellä mainitussa hallituksen esityksessä (luku 2.2, s. 17-19).

## 6 Lausuntopalaute

Esityksen kiireellisyyden vuoksi lausuntokierroksen kestosta on jouduttu hieman poikkeamaan. Esityksestä on järjestetty lausuntokierros tavallista lyhyemmällä määräajalla, jotta eduskunta ehtii käsitellä esityksen niin, että se voi tulla voimaan viimeistään 1.7.2022.

Esitysluonnos oli lausuttavana lausuntopalvelu.fi-sivustolla ja siitä pyydettiin lausunnot valtioneuvoston oikeuskanslerilta, oikeusministeriöltä, puolustusministeriöltä, sisäministeriöltä, ulkoministeriöltä ja

---

<sup>4</sup> Vastaava asetus annettiin Valko-Venäjää koskevista pakotteista 17.3.2022: Valtioneuvoston asetus Valko-Venäjää koskevista rajoittavista toimenpiteistä tehdyn neuvoston päätöksen ja annetun neuvoston asetuksen mukaisen poikkeusmenettelyn täytäntöönpanosta (177/2022)

valtiovarainministeriöltä sekä Liikenne- ja viestintävirastolta, Poliisihallitukselta, Pääesikunnalta, Rajavartiolaitokselta, Tullilta ja Väylävirastolta sekä Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:ltä. Lisäksi Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta pyydetään erikseen lausunto.

Lausuntokierros pidettiin X.Y.- Z.Y.2022. Lausunnon antoivat:

Lausunnot ja yhteenvedo lausunnoista on saatavilla valtioneuvoston Säädösvalmistelu ja kehittämishankkeet valtioneuvostossa –sivustolta (LVM012:00/2022).

## 7 Säännöskohtaiset perustelut

**180 a §.** *Pakotesäädöksissä tarkoitettu liikenteen toimivaltainen viranomainen.* Pykälän 1 momentissa nimettäisiin Liikenne- ja viestintävirasto toimivaltaiseksi viranomaiseksi pakotesäädösten täytäntöönpanossa liikenteen osalta. Viraston toimivalta koskisi kaikkia liikennemuotoja (ilmailu, merenkulku, rai-deliikenne ja tieliikenne).

Pykälän 1 momentissa viitattaisiin Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin ja EU-lainsäädäntöön. Näillä tarkoitettaisiin erityisesti seuraavia päätöksiä, asetuksia ja päätöslausemia: YK:n turvallisuusneuvoston sitovat päätöslauselmat, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan nojalla annetut päätökset ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla annetut asetukset. EU:n neuvoston asetukset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta. YK:n päätöslauselmat pannaan EU:ssa täytäntöön neuvoston päätöksillä ja asetuksilla, mutta säädösten valmistelemiseen voi kulu useita viikkoja. Viittaus kansainvälisiin velvoitteisiin on tarpeen, jotta turvataan kansallisen viranomaisen, Liikenne- ja viestintäviraston edellytykset toimia YK:n turvallisuusneuvoston edellyttämällä tavalla myös tilanteessa, jossa tarvittavaa EU:n pakotelainsäädäntöä ei vielä olisi annettu.

Pakotesäädöksiä täytäntöön pantaessa voisi tulla huomioitavaksi myös muuta lainsäädäntöä. Esimerkiksi ulkoministeriö on toimivaltainen viranomainen pakotelainsäädännön koordinoinnissa ja sen täytäntöönpanossa. Aluevalvontalaissa säädetään Pääesikunta ja puolustusministeriö toimivaltaisiksi käsittelemään valtionaluksiin ja valtioniilma-aluksiin liittyviä asioita. Myös Tullilla on tullilain 29 §:n mukaisesti selkeät omat valvontatehtävänsä liittyen pakotteen alaisiin tuotteisiin, niiden maahantuontiin ja maastavientiin. Lisäksi alusliikennepalvelulain 17 a §:ää sovellettaisiin silloin, kun on kyse mainitussa pykälässä kuvatusta pakotteesta.

Pykälän 2 momentissa kuvataan Liikenne- ja viestintäviraston toimivalta pakotteiden täytäntöönpanossa liikenteen osalta. Viraston olisi ensinnäkin valvottava 1 momentissa tarkoitettujen pakotepäätösten ja -asetusten sekä niiden nojalla annettujen päätösten noudattamista liikenteen osalta. Virasto voisi peruuttaa tai rajoittaa voimassa olevia lupia taikka tehdä päätöksen liikenteen tai kuljetuksen keskeyttämisestä tai rajoittamisesta. Lisäksi virasto voisi myöntää pakotesäädösten niin edellyttäessä poikkeuslupia, esimerkiksi sallia sairauskuljetukset tai humanitaariset kuljetukset. Virasto voisi myös huolehtia muista vastaavista täytäntöönpanotoimista suoraan lain nojalla.

Esimerkiksi Liikenne- ja viestintävirasto on huolehtinut Valko-Venäjää ja Venäjää koskevien pakotepäätösten ja asetusten johdosta, että lentoliikennettä koskevista rajoituksista tiedotetaan Suomen ilmailutiedostuspalvelussa. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto on käsitellyt useita poikkeuslupahakemuksia,

sillä pakotteissa sallitaan viranomaisen luvalla humanitaariset lennot ja asetuksen tavoitteiden mukaiset lennot. Virasto on poikkeuslupaharkinnassaan ottanut huomioon EU:n komission ohjeistuksen ja tehnyt yhteistyötä muiden EU:n jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa sen varmistamiseksi, että pakotteita tulkitaan eri maissa yhdenmukaisella tavalla. Virasto on myös arvioinut sellaisten lentokelpoisuuden hallintaorganisaatioiden toimintaa, jotka ovat tuottaneet palveluja Venäjällä.

Pykälän 3 *momentin* mukaan Liikenne- ja viestintäviraston olisi tiedotettava 2 momentissa tarkoitetuista päätöksistään ja toimenpiteistään välittömästi tarpeen mukaan ulkoministeriölle, joka vastaa pakotteiden koordinoinnista ja pakotteita koskevasta täytäntöönpanosta toimivaltaisena viranomaisena, ellei muuta ole säädetty, sekä poliisille, Tullille ja Rajavartiolaitokselle. Tiedottamisen tavasta voidaan sopia kussakin tapauksessa erikseen sen mukaan, minkälaisista pakotteista kulloinkin on kyse. Ulkoministeriölle voi olla tärkeää tiedottaa kokonaiskuvasta; poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos tarvitsevat puolestaan tiedot, jotka liittyvät heidän toimialueeseensa.

Lakiehdotukseen ei ole sisällytetty rangaistussäännöksiä 180 a §:n rikkomisesta, sillä pakotteiden rikkomisesta säädetään rikoslain (39/1889) 46 luvussa. Luvun 1 pykälän mukaan säännöstelyrikokseen syylistyy se, joka rikkoo tai yrittää rikkoa mm. eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetussa laissa (659/1967) säädettyä tai mainittujen säädösten nojalla annettua säännöstelymääräystä. Säännöstelyrikoksesta voidaan tuomita sakkoa tai vankeutta enintään kahdeksi vuodeksi.

## **8 Voimaantulo**

Ehdotetaan, että laki tulisi voimaan mahdollisimman pian, mutta viimeistään 1.7.2022.

## **9 Toimeenpano ja seuranta**

Liikenne- ja viestintävirasto seuraa pakotetoimenpiteiden noudattamista liikenteen alalla ja raportoi tarvittaessa eduskunnan tai toisen viranomaisen pyynnöstä lain noudattamisesta ja vaikutuksista. Virasto myös arvioi jatkossa sitä, ovatko lakiehdotukseen sisällytetty toimivaltuudet riittävän selkeät ja mitä lisäkustannuksia mahdollisesti aiheutuu pakotteiden täytäntöönpanosta hallinnonalalla.

## **10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

### **10.1 Perustuslakia koskevat huomiot**

#### *Johdanto*

Suomi on Euroopan unionista ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyillä sopimuksilla sitoutunut noudattamaan ja panemaan täytäntöön EU:n neuvoston antamat pakotepäätökset ja -asetukset. Ehdotetut muutokset ovat välttämättömiä, jotta Suomi voi panna nämä liikennealan velvoitteet täytäntöön nopeasti, oikea-aikaisesti ja tehokkaasti. Lisäksi on tarpeen, että kansallisten viranomaisten keskinäinen työnjako pakotteiden täytäntöönpanossa on selkeä. Ehdotetuissa muutoksissa on kyse menettelysäännöksistä. Perustuslakivaliokunta totesi hallituksen esitystä 262/1996 vp käsitellessään, että Suomi on jo



EU:n liittymissopimuksessa sitoutunut noudattamaan EY:n toimivaltansa rajoissa antamia pakoteasetuksia, eikä esitykseen sisältynyt lakiehdotus merkinnyt liittymissopimuksen voimaansaattamislakiin nähden uutta poikkeusta perustuslaista (PeVL 4/1997 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on useita kertoja todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (PeVL 22/2021 vp; HE 222/2020 vp). Samalla valiokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Valiokunnan mukaan on sinänsä selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2/II), eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin. Perustuslakivaliokunta on katsonut perustuslain 74 §:stä seuraavan, että lakiehdotusten EU-oikeudellinen arviointi kuuluu valiokunnan tehtäviin vain siinä tapauksessa, että tällainen arviointi nojautuu perustuslakiin tai ihmisoikeussopimukseen liittyvään perusteeseen (PeVL 79/2018 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana myös sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (PeVL 10/2016 vp, s. 2).

Esitykseen sisältyvä lakiehdotus täydentää ja selkeyttää Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltuuksia liikenteen osalta. Viraston toimivaltuudet olisi säädetty tarkkarajaisesti lakiehdotuksen 180 a §:n 2 momentissa. Tällä hetkellä Liikenne- ja viestintäviraston pakotetoimia koskeva sääntely EU-pakotteiden osalta perustuu aluksia ja ilma-aluksia koskeviin alusliikennepalvelulain ja ilmailulain niukkoihin säännöksiin, sekä pakotelain (659/1967) 2 a §:n nojalla säädettyihin yksittäisiin valtioneuvoston asetuksiin (esimerkiksi 144/2022: Valtioneuvoston asetus rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta tehdyn neuvoston päätöksen ja annetun neuvoston asetuksen mukaisen poikkeusmenettelyn täytäntöönpanosta).

Voimassa olevat lain tasoiset säännökset ottavat nimenomaisesti kantaa vain aluksen tai ilma-aluksen liikennöinnin estämiseen, mutta esimerkiksi poikkeuslupien myöntämisestä tai toimilupiin puuttumisesta pakoteperusteella ei ole lain tasoisesti säädetty näissäkään liikennemuodoissa, eikä maaliikenteen osalta erityisiä pakotesäännöksiä ole. Tämä edellyttää tarkentamista ja täsmentämistä ehdotettavalla lailla.

### *Säätämisyjärjestystä koskevat yksityiskohtaisemmat huomiot*

Pakotteiden asettamisen taustalla ovat yleisimmin syyt, jotka koskevat perus- ja ihmisoikeuksien vakavaa rikkomista kuten aseellinen kriisi tai hengen ja terveyden menettämisen vaara tai valtion muu mahdollistama tai tekemä vakava rikos. Tällä hallituksen esityksellä ei anneta säännöksiä perus- tai ihmisoikeuksien rajoittamisesta, sillä pakotteita koskeva arviointi on tehty jo siitä vaiheesta, kun yksittäistä pakotetta koskevaa sisältöä arvioidaan YK:n turvallisuusneuvostossa tai EU:n neuvostossa ja kun on käsitelty kansallista pakotesäädöstä (HE 288/2014 vp). Pakotteiden kansallisella täytäntöönpanolla voi kuitenkin olla vaikutuksia perustuslain suojaamiin oikeuksiin kuten liikkumisvapautteen (9 §) ja elinkeinovapautteen (18 §) sekä välillisesti omaisuuden suojaan (15 §). Lakiehdotusta olisi syytä arvioida myös perustuslain 119 §:n nojalla.

### *Liikkumisvapaus (PL 9 §)*

Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskella ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Jokaisella on oikeus lähteä maasta. Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 12/2021 vp; HE 39/2021 vp laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta), että perustuslain 9 §:n 1 momentissa säädetyn liikkumisvapauden kannalta merkityksellisiä ovat esimerkiksi säännökset maa- tai vesialueita taikka ilmatilaa koskevista liikkumiskielloista ja -rajoituksista (PeVL 32/2009 vp, s. 3, PeVL 51/2006 vp, s. 6-7, PeVL 48/2005 vp, s. 4-5, PeVL 49/2002 vp, PeVL 21/2000 vp, s. 2, PeVL 21/1997 vp). Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS; SopS 63/1999) neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan jokaisella, joka on laillisesti jonkin valtion alueella, on oikeus liikkumisvapautteen tällä alueella ja vapaus valita asuinpaikkansa. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (KP-sopimus; SopS 8/1976) on liikkumisvapautta koskeva määräys. Sopimuksen 12 artiklan mukaan jokaisella laillisesti valtion alueella olevalla on oikeus liikkua siellä vapaasti ja valita vapaasti asuinpaikkansa. Liikkumisvapautta turvaavat KP-sopimuksen artikkelit ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artikla sisältävät erillisen rajoituslausekkeen, jossa nimenomaisesti mainitaan muiden oikeuksien suojelun ohella terveyden suojeleminen rajoitusperusteena. Sopimukseen sisältyvät myös artikkelit oikeudesta poiketa sopimuksissa suojatuista oikeuksista hätätilan aikana. Poikkeamismahdollisuus ei kuitenkaan ulotu kaikissa oloissa ehdottomiin, loukkaamattomiin oikeuksiin, kuten oikeuteen elämään ja tiettyihin syrjäntäkieltoihin. Sääntelyn kannalta merkityksellisiä ovat myös lapsen oikeuksien yleissopimuksen liikkumisvapautta turvaavat artikkelit (SopS 60/1991; ks. erityisesti 9—11 ja 22 artikla) ja vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (vammaisyleissopimus; SopS 27/2016) liikkumisvapautta turvaavat artikkelit (ks. erit. 9 artikla esteettömyydestä ja saavutettavuudesta ja 18 artikla liikkumisen ja kansalaisuuden vapaudesta).

Perustuslakivaliokunnan mukaan oikeus liikkua vapaasti paikasta toiseen on ihmisyyksilön itsemääräämisoikeuden tärkeä osatekijä (PeVM 8/2020 vp). Valtiosääntö turvaa perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukai-

suutta yhteiskunnassa. Yksilön oikeuksien ja vapauksien turvaamista koskevan maininnan piiriin kuuluu myös monien muiden oikeuksien käytön perustana oleva yksilön itsemääräämisoikeus eli vapaus määrätä itsestään ja toimistaan (HE 309/1993 vp, s. 42/I). Perustuslain 1 §:n 2 momentin säännös ilmaisee perustuslain keskeisen arvoperustan, ja se tulee ottaa huomioon perustuslain muita säännöksiä tulkittaessa (HE 1/1998 vp, s. 73/I). Valiokunnan käytännössä itsemääräämisoikeuden on katsottu kiinnittävän useisiin perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta sekä perustuslain 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta (ks. PeVL 4/2021 vp, kappaleet 15—17, PeVL 48/2014 vp, s. 2/II).

Pakotteet voivat rajoittaa liikkumista, jos ne kohdistuvat tiettyihin liikennemuotoihin, esimerkiksi ilmailuun. Ne koskevat pakotteiden kohteina olevan valtion kansalaisia joko erityisesti, koska pakotteet on kohdistettu valtion tiettyihin johtohenkilöihin ja heidän lähipiiriinsä, tai yleisesti kyseisen valtion kansalaisiin tai siellä asuviin kolmannen maan kansalaisiin mukaan lukien suomalaiset. Pakotteilla pyritään saavuttamaan vaikutuksia niiden kohteena olevassa valtiossa, mutta kansalaiset ja kolmannen maan kansalaiset voivat joutua niiden kohteiksi esimerkiksi siten, että eivät pääse matkustamaan lentoteitse pois maasta, vaan joutuvat järjestämään matkansa toisella tavalla. Täydellistä totaalikieltoa liikkumiseen ei kuitenkaan ole koskaan asetettu, joten yleensä pakotealueella on ollut mahdollisuus käyttää jotakin toista liikennemuotoa maasta poistumiseen. Liikkumisrajoitusten taustalla on yleensä tavoite elämän ja ihmishenkien pelastamisesta, mikä on oikeuttanut eritasoiset liikkumisrajoitukset. Lisäksi pakotesäädöksissä on yleensä mahdollistettu poikkeusluvut tai toimenpiteet humanitaaristen syiden perusteella. Kansalliset viranomaiset ovat voineet mahdollistaa lennot lentokieltoalueelta, jos ne ovat perustuneet humanitaarisiin syihin tai jos kyseessä on ollut hätä- tai sairaalalennot. Tämä viranomaisen toimivaltuus sisältyy myös lakiehdotuksen 180 a §:n 2 momentin 3 ja 4 kohtaan, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi myöntää pakotesäädöksen mukaisia poikkeuslupia ja huolehtia muista vastaavista täytäntöönpanotoimista.

#### *Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §)*

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lakiehdotuksen 180 a §:n 2 momentin 2 kohtaan sisältyvä Liikenne- ja viestintäviraston oikeus peruuttaa tai rajoittaa voimassa olevia lupia taikka tehdä päätös liikenteen tai kuljetuksen keskeyttämisestä tai rajoittamisesta vaikuttaa suoraan liikenteenharjoittajan tai liikennepalveluiden tuottajan asemaan elinkeinonharjoittajana. Perustuslakivaliokunta piti ilmailulakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 48/2005 vp, s. 2/I) säätämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ongelmallisena silloiseen esitykseen sisällynyttä ehdotusta, jonka perusteella viranomainen voi peruuttaa myöntämänsä luvan, jos luvasta säädettyä maksua ei kehotuksesta huolimatta ole kohtuullisessa määräajassa maksettu. Valiokunta viittasi tältä osin vakiintuneeseen käytäntöönsä, jonka mukaan luvan peruuttaminen on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempi kuin haetun luvan epääminen. Valiokunta on näissä tapauksissa pitänyt sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömänä sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautuk-

set tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen. Ottaen huomioon, että kansainvälinen sitova pakotepäätös tai EU:n neuvoston pakoteasetus on suoraan sovellettavaa oikeutta ja että ennen päätöksentekoa asiaa on arvioitu laaja-alaisesti, voidaan katsoa, että Liikenne- ja viestintävirastolle lakiehdotuksessa ehdotettu tehtävä ei ole ristiriidassa elinkeinovapauden kanssa, koska luvan peruuttamiseen tai muuhun liikenteen rajoittamiseen on olemassa elinkeinon harjoittajan kotivaltion tai sijaintivaltion aiheuttama aseellinen kriisi, vakava ihmisoikeusrikkomus tai muu vastaava vakava tapahtuma.

#### *Omaisuuksien suoja (PL 15 §)*

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuksien perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, mutta kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Sopimusten sitovuus ja pysyvyys kytkeytyy osapuolten perusteltujen odotusten suojaamiseen (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 33/2002 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on perusteltujen odotusten suojaan tulkittu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s. 3/I). Silloinkin, kun valiokunta on pitänyt mahdollisena takautuvaa puuttumista sopimuksiin, valiokunta on arvioinut esitystä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. kokoavasti PeVL 36/2010 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 19/2021 vp; HE 265/2020 vp) todennut, että valiokunta on hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneesti arvioinut hallitusmuodon omaisuudensuojasäännöksen soveltamista viittaamalla omaisuuden käyttöön normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla (ks. esim. PeVL 18/1982 vp, PeVL 8/1986 vp, PeVL 4/1990 vp ja PeVL 21/1993 vp). Omaisuudensuojaa koskeva tulkintakäytäntö on kuitenkin sittemmin muuttunut (ks. myös PeVL 8/2017 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on muun muassa kiinnittänyt huomiota siihen, ettei omaisuuden käyttörajoitusten arviointi enää kaikilta osin perustu samoihin lähtökohtiin kuin ennen perusoikeusuudistusta (PeVL 6/2010 vp). Perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeuksien rajoituksia on omaisuudensuojan osalta arvioitu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan (PeVL 5/2017 vp, s. 4—5). Valiokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota perusoikeusrajoitusten asianmukaiseen tarkasteluun säätämisyjärjestysperusteluissa.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt lainsäätäjän liikkumavaraa omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempana, jos velvoitteet koskevat pörssiyrityksiä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä, kuin jos sääntelyllä on hyvin välittömiä vaikutuksia oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (esim. PeVL 55/2018 vp, s. 3, PeVL 74/2018 vp, s. 4, PeVL 10/2007 vp, PeVL 32/2004 vp, PeVL 34/2000 vp). Valiokunnan mukaan yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (PeVL 17/2021 vp, s. 32, PeVL 32/2010 vp, PeVL 31/2006 vp ja PeVL 56/2005 vp).

Lakiehdotuksessa esitetään, että Liikenne- ja viestintävirasto voisi liikenteen osalta peruuttaa tai rajoittaa voimassa olevia lupa tai tehdä päätöksen liikenteen tai kuljetuksen keskeyttämisestä tai rajoittamisesta. Tällä päätöksellä voi olla suuriakin vaikutuksia liikenteenharjoittajan omaisuuden suojaan, esimerkiksi liikennevälineiden poistamiseen Suomesta tai kuljetuksen saapumisen estäminen Suomeen. Virastolla olisi siten kattavat toimivaltuudet toimeenpanna pakotesäädöksen edellyttämiä tehtäviä ja toimia. Niitä ei voida pitää liiallisena ottaen huomioon alkuperäisen pakotesäädöksen tavoitteet. Virasto toimisi myös normaalilla virkavastuulla tehdessään mahdollisia rajoituspäätöksiä tai muita toimenpiteitä.

#### *Valtionhallinto (PL 119 §)*

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädetävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Lakiehdotuksen 180 a §:n 2 momentissa tarkoitettua lupa- ja valvontatehtävät rinnastuvat Liikenne- ja viestintävirastolle liikenteen palveluissa annetussa laissa sekä muualla liikenteen lainsäädännössä annettuihin lupa- ja valvontatehtäviin, eivätkä viraston toiminnan yleiset perusteet muutu merkittävästi lakiehdotuksen perusteella. Tässä momentissa tarkoitettua tehtäviä eivät luontevasti soveltuisi minkään muun viranomaisen hoidettaviksi.

Ehdotettujen muutosten on katsottava selkeyttävän jo olemassa olevia, suoraan sovellettaviin EU-asetuksiin perustuvia velvoitteita.

Esityksen perusoikeusliitännäiset ehdotukset ovat täsmällisiä, ajallisesti rajattuja ja perustellussa 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.

#### **10.2 Esityksen suhde Ahvenanmaa itsehallintolakiin**

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 4 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat suhdetta ulkovaltoihin ottaen huomioon itsehallintolain 9 ja 9a luun säännökset. Lisäksi lain 27 §:n 13 ja 14 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat kaupparenkulku ja kaupparenkulun väylät sekä ilmaliikenne.

Itsehallintolain 18 §:ssä säännellään Ahvenanmaan maakunnan toimivallasta lainsäädäntöasioissa. Pykälän 21 kohdan mukaan maakunnan toimivaltuuksiin kuuluvat asiat, jotka koskevat teitä ja kanavia, tieliikennettä, raideliikennettä, veneliikennettä ja paikallisen meriliikenteen väyliä.

EU:n neuvoston hyväksymässä pakotelainsäädännössä on kyse Suomen ja Euroopan unionin suhteista kolmansiiin maihin, ulkovaltoihin. Vastaavasti jos kysymys on YK:n turvallisuusneuvoston tekemästä pakotepäätöksestä, koskee asia myös Suomen suhdetta ulkovaltoihin. Asia kuuluu siten valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Vaikka pakotteet voisivatkin koskea niitä asioita, joissa itsehallintolain tai maakuntalain perusteella maakunnalla olisi toimivaltuuksia, syrjäyttää asian kuulumisen valtakunnan lainsäädäntövaltaan maakunnan toimivallan. Tämän vuoksi katsotaan, että tämän esityksen lakiehdotusta voidaan tarvittaessa soveltaa Ahvenanmaalla.

Hallituksen esitysluonnoksesta pyydetään lausunto Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta.

Hallituksen näkemyksen mukaan lakiehdotus voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

*Lakiehdotus*

## **Laki**

### **liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*lisätään* liikenteen palveluista annettuun lakiin (320/2017) uusi 180 a § seuraavasti:

180 a §

*Pakotesäädöksissä tarkoitettu liikenteen toimivaltainen viranomainen*

Liikenne- ja viestintävirasto on liikenteen osalta YK:n turvallisuusneuvoston sitovissa päätöksissä, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan nojalla annetuissa päätöksissä ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla annetuissa asetuksissa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen säädösten täytäntöönpanemiseksi Liikenne- ja viestintävirastolla on liikenteen osalta toimivalta:

- 1) valvoa säädösten ja niiden nojalla tehtyjen päätösten noudattamista;
- 2) peruuttaa tai rajoittaa voimassa olevia lupia taikka tehdä päätöksen liikenteen tai kuljetuksen keskeyttämisestä tai rajoittamisesta;
- 3) myöntää pakotesäädöksen mukaisia poikkeuslupia; ja
- 4) huolehtia muista vastaavista täytäntöönpanotoimista.

Liikenne- ja viestintäviraston on tiedotettava edellä 2 momentissa tarkoitetuista päätöksistään ja toimenpiteistään tarpeen mukaan välittömästi ulkoministeriölle, poliisille, Tullille ja Rajavartiolaitokselle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Hrakka