

13.1.2021

VN/15739/2020

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Eduskunta

Viite: HE 245/2020 vp

Vastine liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Yleistä

Tartuntatautilain tarkoituksena on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Lakiin nyt esitettyjen muutosten tavoitteena on mahdollistaa yhteiskunnan toiminnan turvallinen jatkaminen pandemian keskellä. Määräaikaisten muutosten sisältö painottuu ennakoiviin toimenpiteisiin, joilla tartuntoja voitaisiin ehkäistä epidemian eri vaiheissa mahdollisimman tarkkarajaisesti ja täsmällisesti.

Yleisvaaralliseksi luokiteltu covid-19-tauti tarttuu pääsääntöisesti pisaratartuntana ihmisestä toiseen lähikontaktissa. Mitä lähempänä ihmiset ovat toisiaan ja mitä laajemmin ja pitempään he liikkuvat toistensa lähellä, sitä suuremmaksi tartuntataudin leviämisen riski kasvaa. Jos ihmiset liikkuvat vain terveinä, huolehtivat hyvin käsi- ja yskimishygieniastaan ja pitävät yllä riittävää välimatkaa toisiinsa, voi tartuntojen leviämistä rajoittaa tai jopa kokonaan estää myös erilaisissa kulkuvälineissä ja niiden välittömässä läheisyydessä.

Erilaisissa liikennevälineissä tapahtuneita tartuntoja ei Suomessa ole juuri raportoitu. Esimerkiksi tiedossa ei ole VR:n junissa tapahtuneita matkustajan tai työntekijän tartuntoja. Toisaalta jopa 60 %:ssa tapauksista tartunnan lähde jää epäselväksi, jolloin vaikkapa matkustamisen aikana tapahtunutta tartuntaa ei voi varmasti poissulkea. Jos tartuntoja ei toistaiseksi ole todettu, ei voi varmasti tietää, etteikö niitä olisi ollut tai voisi tulla missä tahansa liikennevälineessä, asemalla, pysäkillä tai laiturilla, missä ihmiset oleskelevat lähellä toisiaan.

Vaikka matkustukseen liittyy usein tilanteita, joissa tungosta on vaikea välttää, voi kulkuvälineissä vähentää lähikontaktien määrää ja niihin liittyvää tartuntariskiä. Hallituksen esityksessä käytetty lähikontaktin määritelmä perustuu Terveystieteiden tutkimuskeskuksen (THL) asiantuntemukseen ja ohjeistukseen ja tällä hetkellä tiedossa ja käytössä olevaan asiantuntijatietoon koronaviruksen leviämisen tavoista. THL:n ohjeistuksessa todetaan mm. yli 15 minuuttia kestävä kohtaaminen kasvojen alle 2 metrin etäisyydellä, fyysinen kontakti, yli 15 minuutin oleskelu suljetussa tilassa (ei

välttämättä yhtäjaksoisesti, mutta 24 tunnin aikana) tai matkustaminen lentokoneessa covid-19-tapauksen vieressä.

Ei ole olemassa täsmällistä tutkimukseen perustuvaa tietoa siitä, mikä olisi turvallinen määrä ihmisiä missäkin tilassa epidemiatilanteessa, mutta edellä mainittuun lähikontaktin määritelmään perustuen sellaisista voi esittää likimaisia arvioita. Lukumääriä rajoitettaessakin on aina tarpeen ottaa huomioon ihmisten fyysinen läheisyys kussakin tilassa, yhtä aikaa paikalla olevien ihmisten määrä tai riski taudin leviämiseksi muista syistä johtuen. On käytettävä harkintaa tilanne, kulkuvälineen koko, kulkijoiden määrä ja matkan pituus huomioon ottaen. Esimerkiksi on perusteltua toteuttaa torjuntatoimia sen reitin varrella olevan alueen mukaisesti, missä taudin ilmaantuvuus on korkein ja epideeminen tilanne vaikein.

Verrattuna moneen muuhun maahan maailmassa covid-19-epidemiatilanne on Suomessa varsin hyvä. Tartuntamäärät ovat kuluneen kuukauden aikana laskeneet. Vuodenvaihteessa myös Suomessa on kuitenkin todettu uusi viruksen muunnos, SARS-CoV-2 VUI 202012/01, joka on aiheuttanut uuden uhkan tartuntojen kiihtyvistä leviämisestä. Tähän mennessä kertyneen tiedon mukaan tämä uusi virusmuunnos tarttuu aiempaa herkemmin ja leviää nopeasti, mutta ei aiheuta aiempaa vakavampia infektioita. Herkkä tarttuminen ja nopea leviäminen voi kuitenkin merkittävästi lisätä tartuntojen määrää väestössä, jolloin myös sairastuneita tulee enemmän ja terveydenhuollon kantokyky joutuu koetukselle. Tämä tilanne edellyttää entistäkin valppaampaa otetta sekä tartuntojen toteuttamiseksi että niiden leviämisen ehkäisemiseksi. Virusmuunnoksen herkempi ja nopeampi leviäminen on merkityksellinen myös nimenomaan liikenteen terveysturvallisuuden näkökulmasta.

Hygieniavelvoitteet

Ihmisten välisten lähikontaktien välttämisen ohella käsihygieniasta huolehtiminen on yksi keskeisimmistä covid-19-epidemian leviämisen ehkäisemiseksi käytössä olevista toimista. Kuten muillekin yhteiskunnan eri sektoreille myös liikenteeseen on STM:n näkemyksen mukaan syytä asettaa tähän liittyviä velvoitteita, jotta etenemistä tiukempiin epidemian torjuntatoimiin voitaisiin välttää. Lausunnoissa on osaltaan kuvattu laajasti liikennöitsijöiden jo toteuttamia toimia, jotka monilta osin vastaavat ja jopa ylittävät lainsäädännössä säädettäviksi esitetyt velvoitteet. Näin ollen toimenpiteet jo toteuttaneille toimijoille ei sääntelystä aiheutuisi lisävelvoitteita. Kuten todettua esitetyn sääntelyn eräs tavoite on toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun varmistaminen säätämällä tietyistä terveysturperusteisista vähimmäisvelvoitteista kaikille toimijoille.

Matkustajamäärien rajoittaminen

Matkustajamäärän rajoittamisesta päättäminen olisi mahdollisia vain, jos on ilmeistä, että covid-19-taudin leviämisen estämiseksi 58 e §:n mukaiset ja muut jo toteutetut toimenpiteet eivät ole riittäviä

ja väliaikaisia matkustajamäärärajoituksia voitaisiin pitää välttämättöminä covid-19-taudin leviämisen estämiseksi. Kyseessä olisi ehdottoman viimesijainen säännös, joka tulisi sovellettavaksi tilanteessa, jossa muilla toimilla ei voitaisi varmistaa covid-19-taudin leviämisen estämistä liikenteessä.

Matkustajamäärien vähentämisellä tavoiteltaisiin muita yhteiskunnan sektoreita koskevaa 58 d §:ää vastaavasti nimenomaisesti ihmisten välisten lähikontaktien vähentämistä, joka on tehokkaimpia keinoja covid-19-taudin leviämisen estämiseksi. Esityksen tavoitteena ei ole liikenteen pysäyttäminen kokonaan, minkä vuoksi matkustajamäärää saisi kuitenkin rajoittaa enintään puolella. Näin mahdollistettaisiin tarvittavien kuljetusten jatkuminen ja palveluntarjoajan elinkeinotoiminnan harjoittaminen.

Laissa säädettäisiin kriteereistä, jotka Tarficomin olisi otettava huomioon päätöstä tehdessään. Näitä kriteerejä on kuvattu tarkemmin hallituksen esityksen sivuilla 92-93. STM viittaa tältä osin hallituksen esityksessä todettuun.

Esitetyn 58 f §:n mukaan Tarficomin päätös voisi koskea kaikkia tai osaa alueen kuljetuspalvelun tarjoajista. Päätöksenteon edellytysten tulisi täytyä kaikkien niiden toimijoiden osalta, joita se koskee. Jos päätöksessä todetut toimenpiteet on jo toteutettu tai matkustajia ei ole liikennevälineessä muutoinkaan päätöksessä tarkoitettua enempää vallitsevasta epidemiatilanteesta johtuen, päätös ei edellyttäisi toimijalta erillisiä toimenpiteitä. Sääntely mahdollistaa alueellisen tautitilanteen edellyttämän yleisen päätöksenteon. Päätöksen on kuitenkin täytettävä laissa säädetyt edellytykset kaikkien sen piiriin tulevien liikennemuotojen osalta. Traficom voi ja sen tulee päätöksenteossaan huomioida toimijan jo toteuttamat toimenpiteet.

Joukkoliikenteeseen liittyy liikennemuodon ominaispiirteistä johtuvat omat haasteensa, joita lausunnoissakin on nostettu esiin. Tälläkin hetkellä käytössä olevaa kalustoa koskevat kuitenkin säännökset enimmäiskuormituksesta teknisistä tai liikenneturvallisuuteen liittyvistä näkökulmista johtuen, joita toimijoiden tulee noudattaa. Vastaavilla seurantamenettelyillä tulisi tarvittaessa toteuttaa myös terveysturvallista matkustajamäärää koskevan päätöksen toimeenpano.

Taloudellinen tuki

Joissakin lausunnoissa kiinnitettiin huomiota viranomaistoimista aiheutuvien kustannusten korvaamiseen toimijoille. Tältä osin STM viittaa hallituksen esityksessä omaksuttuun kantaan, jonka mukaan nyt ehdotettavat tautitilanteen mukaisesti porrastetut viranomaistoimet kuuluvat toimijoiden ns. sietämisvelvollisuuden piiriin. Samaan aikaan valtio on kattanut merkittävässä määrin eri toimijoille covid-19-epidemiasta johtuvia taloudellisia menetyksiä. STM ei pidä perusteltuna tai edes mahdollisena yksittäistapauksellisesta viranomaispäätösten korvausmenettelyä. Tämän hetkinen tilanne eroaa merkittävästi kevään 2020 tilanteesta, jolloin ravintoloita suljettiin

laajamittaisesti ja nopeasti majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2016) muutoksella. Sittemmin on toteutettu lukuisia taudin leviämistä ehkäiseviä toimia eri sektoreilla perustuen osin sääntelyyn osin ohjaukseen. Näille toimille ei ole rakennettu erillisiä kohdennettuja toimialakohtaisia korvausmenettelyjä, vaan perustellumpana on pidetty toimijoiden menetysten kattamista erilaisin yleisin kustannustukielementein. Näiden avulla on myös mahdollista toimijalle edullisemmalla tavalla ottaa huomioon koko epidemiasta aiheutuneet menetykset, ei ainoastaan yksittäisen viranomaistoimen mahdollisesti aiheuttamat tappiot, joiden suuruutta on erillään epidemian muista vaikutuksista vaikea arvioida.

Valvonta

Oikeusministeriön (OM) lausunnossa esitetään valvontasäännöksiä koskevia kommentteja. OM katsoo, että kunnan ja Traficomin valvontatoimivalta on osin päällekkäistä, mutta näiden välistä suhdetta ei tarkenneta perusteluissa, etenkin mitä tulee mahdolliseen alueelliseen valvontaan. STM toteaa, että näillä viranomaisilla olisi ehdotuksen mukaan rinnakkaista toimivaltaa, eli ne kumpikin olisivat toimivaltaisista suorittamaan tarkastuksia ja asettamaan määräyksiä 59 a §:ssä säädetyn toimivallan jaon mukaisesti 59 c §:ssä määritellyllä tavalla. Tarkoituksena on, että kun Traficomilla ja kunnilla on rajalliset resurssit valvontatoimintaan, kummatkin voisivat valvoa velvoitteiden ja rajoitusten toteutumista, koska mikään yksittäinen viranomainen ei voi keskitetysti käynnistää laajuudeltaan merkittävää valvontakoneistoa. Lain 59 a §:n 3 momentissa säädettäisiin, että kunnan, aluehallintoviraston ja Traficomin on tehtävä yhteistyötä valvoessaan tämän lain noudattamista. Säännöksen tarkoituksena on asettaa velvoite viranomaisille käytännössä koordinoita valvontatoimintaa mm. työnjaon ja valvontatoiminnan yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.

OM:n lausunnossa katsotaan, että esityksen 59 b §:n 2 momentissa olevien tarkastustoimivaltuuksien suhde liikenteen palveluista annetussa laissa säänneltyihin tarkastusvaltuuksiin jää epäselväksi, sillä 59 b §:n 3 momentin mukaan viittaussäännöksen mukaan Traficomin oikeudesta tehdä tarkastuksia säädetään liikenteen palveluista annetun lain 196 §:ssä ja tiedonsaantioikeudesta 197 §:ssä. OM katsoo, että ehdotettu 59 b §:n 3 momentti olisi asianmukaisinta poistaa lakiehdotuksesta. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että 3 momentin säännöksellä on tarkoitus säätää erityissäännökset suhteessa 2 momentin toimivaltasäännöksiin Traficomin osalta siten, että 3 momentin säännöksiä sovelletaan 2 momentin säännösten sijasta. Mainitun 3 momentin mukaan "Mitä mainituissa pykälissä säädetään viraston toimivaltuuksista, sovelletaan 2 momentin sääntelyn estämättä viraston suorittaessa tässä laissa säädettyä valvontaa", mikä tuo esiin sääntelyn poikkeussääntelyluonteen.

Sääntelyä mahdollisesti voisi selkeyttää, jos se katsotaan tarpeelliseksi, siten, että sanamuotona käytetään "...2 momentin *sääntelystä poiketen*..." Syy 3 momentin poikkeussääntelylle on se, että Traficom voisi periaatteessa valvoa samalla tarkastuskäynnillä niin liikenteen palveluista annetun lain mukaista toimintaa kuin tartuntatautilain velvoitteiden noudattamista. Esiin voi tulla tulkintatilanteita

toimivaltuuksien sisällöstä, jos tarkastukseen soveltuisi yhtä aikaa kahden eri lain valvontasääntely. Sinänsä sekä tartuntatautilaissa että liikenteen palveluista annetussa laissa molemmissa viitataan hallintolain tarkastuksia koskevan 39 §:n sääntelyyn, eli käytännössä toimivaltuudet ovat pitkälti yhtenevät. Liikenteen palveluista annetun lain 196 §:ää sovellettaessa Traficomilla olisi oikeus käyttää tarkastuksessa ulkopuolista asiantuntijaa, ja 197 §:ssä säädetään kattavasti sen tiedonsaantioikeuksista, eli jos 3 momentti poistettaisiin, ei tätä sääntelyä sovellettaisi tartuntatautilain mukaisessa valvonnassa.

Kuntaliiton lausunnossa viitaan sääntelyyn, jonka mukaan myös kunta valvoo Traficomien ohella joukkoliikennettä. Kuntaliitto katsoo, että joukkoliikenteen tarkastaminen ei ole mahdollista terveydensuojelu- tai elintarvikelain muun valvonnan yhteydessä ja on muutoinkin ongelmallinen kuntien hyvin rajallisten resurssien takia. Ongelmalliseksi voi muodostua myös toimivaltaisen viranomaisen määrittäminen esim. pitkän matkan bussien tai junien osalta. Kuntaliiton näkemyksen mukaan joukkoliikenteen osalta valvonta tulisi suorittaa muilla tavoin, ja niin että se häiritsee mahdollisimman vähän sujuvaa liikennöintiä. STM:n näkemyksen mukaan valvontatoiminnan osalta on keskeistä, että niin kunnat kuin Traficom osallistuvat liikenteen valvontaan. Traficomien mahdollisuudet jalkautua tekemään valvontaa ympäri Suomea ovat hyvin rajalliset. Täten myös kunnan viranomaisten on tarpeen osallistua valvontaan. Ministeriö viittaa toiminnan käytännön yhteensovituksen osalta edelläkin jo mainittuun viranomaisten yhteistyövelvoitteeseen.

Edellä mainituin perustein ottaen erityisesti huomioon myös viruksen uusi muunnos STM:n näkemyksen mukaan ei ole perustetta poissulkea liikennettä lain soveltamisalasta tai olla säätämättä Traficomien mahdollisuudesta laissa säädetyin edellytyksin päättää matkustajamäärien väliaikaisesta rajoittamisesta. Ottaen huomioon sääntelyn viranomaisharkinnalle tarjoamat mahdollisuudet ja edellytykset sääntelyn tulisi STM:n näkemyksen mukaan myös olla liikennemuotoneutraalia.

STM täydentää tarvittaessa vastinetta mahdollisten kohdennettujen kysymysten perusteella.